



N.º 1.542

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE EMERGENCIA CELEBRADOS EN 2020 PARA LA GESTIÓN DE LA SITUACIÓN DE CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19 POR LOS MINISTERIOS DEL ÁREA DE ADMINISTRACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO Y SUS ORGANISMOS AUTÓNOMOS



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 14.1 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 del 20 de diciembre de 2023, el Informe de Fiscalización de los contratos de emergencia celebrados en 2020 para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 por los ministerios del área de administración económica del estado y sus organismos autónomos 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	9
I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR	9
I.2. ANTECEDENTES.....	9
I.3. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL.....	11
I.4. MARCO NORMATIVO	12
I.5. OBJETIVOS Y ALCANCE	13
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	14
II.1. INFORMACIÓN SOBRE LOS CONTRATOS DE EMERGENCIA CELEBRADOS EN 2020 PARA LA GESTIÓN DE LA CRISIS SANITARIA OCACIONADA POR EL COVID-19 Y CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS.....	15
II.2. ANÁLISIS DE LA JUSTIFICACIÓN DE LA EMERGENCIA DE LOS CONTRATOS	20
II.3. ANÁLISIS DE LAS FASES DE PREPARACIÓN, ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS.....	29
II.4. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS.....	42
II.5. INCIDENCIAS RELATIVAS A LA CONTRATACIÓN EN EL EXTERIOR.....	62
II.6. ASPECTOS OPERATIVOS	63
III. CONCLUSIONES	67
III.1. RELATIVAS A LOS CONTRATOS CELEBRADOS Y AL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES LEGALES DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS.....	67
III.2. RELATIVAS A LA JUSTIFICACIÓN DE LA EMERGENCIA DE LOS CONTRATOS	68
III.3. RELATIVAS A LA PREPARACIÓN, ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS	68
III.4. RELATIVAS AL CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS.....	70
III.5. RELATIVAS A LA CONTRATACIÓN EN EL EXTERIOR.....	72
III.6. RELATIVAS A DISTINTOS ASPECTOS OPERATIVOS	72
IV. RECOMENDACIONES.....	73
ANEXOS	75
ALEGACIONES FORMULADAS	111

RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AEMPS	Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios
BOE	Boletín Oficial del Estado
CEDEX	Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas
CCAA	Comunidades Autónomas
CMT	Comisionado para el Mercado de Tabacos
DGCCSSNSF	Dirección General de Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia
EFB	Eficacia de Filtración Bacteriana
FOGASA	Fondo de Garantía Salarial
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IMSERSO	Instituto de Mayores y Servicios Sociales
INGESA	Instituto de Gestión Sanitaria
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
LCSP	Ley de Contratos del Sector Público
LFTCU	Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LGP	Ley General Presupuestaria
LOTCU	Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas
LRJSP	Ley de Régimen Jurídico del Sector Público
MAETD	Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital
MAPA	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación
MINCOTUR	Ministerio de Industria, Comercio y Turismo
MINHAC	Ministerio de Hacienda
MISAN	Ministerio de Sanidad
MICONS	Ministerio de Consumo
MISSYM	Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones
MITERD	Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico

MITES	Ministerio de Trabajo y Economía Social
MITMAU	Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana
RGLCAP	Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
SEPE	Servicio Público de Empleo Estatal
SNS	Sistema Nacional de Salud
TRLEBEP	Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público
VMI	Ventilación Mecánica Invasiva

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO N.º 1	CONTRATOS CELEBRADOS POR LOS MINISTERIOS FISCALIZADOS Y SUS ORGANISMOS.....	16
CUADRO N.º 2	CONTRATOS CELEBRADOS/FISCALIZADOS	18
CUADRO N.º 3	CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS	19
CUADRO N.º 4	REQUERIMIENTOS DE REPOSICIÓN DE MASCARILLAS DEFECTUOSAS	51
CUADRO N.º 5	AUSENCIA DE REQUERIMIENTO DE REPOSICIÓN DE MASCARILLAS DEFECTUOSAS.....	51
CUADRO N.º 6	DISTRIBUCIÓN HASTA EL 1 DE OCTUBRE DE 2022 DE LOS PRODUCTOS PARA PROTECCIÓN DE LA SALUD ADQUIRIDOS POR EL MINISTERIO DE SANIDAD	58
CUADRO N.º 7	DISTRIBUCIÓN EN 2020 DE LOS PRODUCTOS PARA PROTECCIÓN DE LA SALUD ADQUIRIDOS POR EL MINISTERIO DE SANIDAD.....	60
CUADRO N.º 8	PRECIOS DE ADQUISICIÓN DE MASCARILLAS KN95 Y FFP2.....	64
CUADRO N.º 9	PRECIOS DE ADQUISICIÓN DE MASCARILLAS QUIRÚRGICAS	65
CUADRO N.º 10	PRECIOS DE ADQUISICIÓN DE GEL HIDROALCOHÓLICO	65
CUADRO N.º 11	PRECIOS DE ADQUISICIÓN DE GUANTES DE NITRILO	65
CUADRO N.º 12	PRECIOS DE ADQUISICIÓN DE GAFAS DE PROTECCIÓN.....	66
CUADRO N.º 13	PRECIOS DE ADQUISICIÓN DE DISPOSITIVOS DE VENTILACIÓN MECÁNICA INVASIVA (VMI)	66
CUADRO N.º 14	PRECIOS DE ADQUISICIÓN DE PROPOFOL	66
CUADRO N.º 15	PRECIOS DE ADQUISICIÓN DE HIDROXICLOROQUINA.....	67

RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRÁFICO N.º 1	PORCENTAJES DE DISTRIBUCIÓN HASTA EL 1 DE OCTUBRE DE 2022 DE LOS PRODUCTOS PARA LA PROTECCIÓN DE LA SALUD ADQUIRIDOS POR EL MINISTERIO DE SANIDAD (POR PRODUCTO)	59
---------------	--	----

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

Esta fiscalización se ha llevado a cabo en el marco del Plan Estratégico 2018-2021 del Tribunal de Cuentas, en el que se establecen, como objetivos estratégicos concernientes a la función fiscalizadora, la contribución al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público. Entre los objetivos específicos del Plan Estratégico, se encuentran la realización de actuaciones que sirvan a las Cortes Generales y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas para promover la adopción de medidas que contribuyan a conseguir un sector público más racional y eficiente; el incremento de buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas; la identificación y fiscalización de las principales áreas de riesgo, con especial hincapié en las prácticas que puedan propiciar el fraude y la corrupción; el fomento de las fiscalizaciones operativas; la agilización de la tramitación de los procedimientos fiscalizadores y la potenciación del control interno y de la cooperación y coordinación del sistema de control externo en España.

El presente Informe ha sido realizado de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTUC) y en la Ley 7/1988, de 5 de abril, reguladora de su funcionamiento (LFTCU), en cumplimiento del programa de fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2021 aprobado el 22 de diciembre de 2020, en el que, a iniciativa del propio Tribunal, fue incluida la realización de una *Fiscalización de los contratos de emergencia celebrados en 2020 para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 por los ministerios del área de administración económica del estado y sus organismos autónomos*.

I.2. ANTECEDENTES

La Organización Mundial de la Salud calificó la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19 como “pandemia internacional” el 11 de marzo de 2020, debido a la rapidez en la propagación del número de contagios por el citado virus tanto a escala nacional como internacional. Esto es, se trata de una situación extraordinaria o excepcional que se confirma con la declaración del estado de alarma mediante Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, prorrogado en varias ocasiones por plazos de quince días hasta el 21 de junio de 2020 y que implicó alteraciones en el Estado de Derecho y motivó que el Gobierno adoptase un conjunto de medidas dirigidas fundamentalmente a proteger la salud y seguridad de los ciudadanos, garantizar el abastecimiento y la entrega de productos, contener la enfermedad y reforzar el sistema de salud.

Entre las medidas para la gestión eficiente de las Administraciones Públicas, deben destacarse principalmente dos a los efectos de esta fiscalización.

En primer lugar, el Ministro de Sanidad, mediante Orden comunicada de 5 de marzo, que fue objeto de diversas modificaciones posteriores conforme se analiza en otro epígrafe de este informe, acordó establecer el suministro centralizado por la Administración del Estado para el Sistema Nacional de Salud (SNS) de una serie de productos necesarios para la protección de la salud, basándose en el artículo cuarto a) de la Ley Orgánica 3/1986, que permitía adoptar esta medida temporal y excepcional cuando dichos productos se vean afectados “por excepcionales dificultades de abastecimiento y para garantizar su mejor distribución”, por cuanto, como se indicaba en la Orden, “desde que la Organización Mundial de la Salud declarara el pasado mes de enero que la situación en relación al COVID-19 suponía una emergencia de salud pública de importancia internacional, y

según han comenzado a aparecer los primeros casos en nuestro país, se ha producido un progresivo desabastecimiento de material necesario en nuestro sistema nacional de salud”.

En segundo lugar, el RD-L 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptaban medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19, incluyó en su artículo 16 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, artículo que se analiza también en otro epígrafe de este Informe.

Durante los primeros meses de la crisis sanitaria, las entidades del sector público competentes para celebrar contratos que permitieran paliar los efectos de la pandemia se enfrentaron a una realidad sobrevenida de duración indeterminada y cuyas consecuencias solo se han ido conociendo con el transcurso del tiempo, sin posibilidad de programar en un primer momento una adaptación a circunstancias tan cambiantes y continuadas.

, la Comisión Europea plasmó sus orientaciones sobre el uso del marco de contratación pública en la situación de emergencia relacionada con la crisis del COVID-19 en la Comunicación 2020/C 108 I/01, publicada en el DOUE el 1 de abril de 2020. En ella manifestó que “COVID-19 es una crisis sanitaria que exige soluciones rápidas e inteligentes y agilidad para hacer frente a un enorme aumento de la demanda de bienes y servicios de tipo similar, al mismo tiempo que algunas cadenas de suministro se ven perturbadas”. Asimismo, señaló que ante esta situación de emergencia “El marco europeo de contratación pública ofrece toda la flexibilidad necesaria para que los compradores públicos adquieran bienes y servicios vinculados directamente a la crisis del COVID-19 con la mayor rapidez”, lo que implicaba que las autoridades podían actuar con toda la rapidez que fuera técnica y físicamente posible, y el procedimiento podía constituir una adjudicación directa de facto sujeta únicamente a limitaciones físicas o técnicas relacionadas con la disponibilidad real y la velocidad de entrega.

En España, la necesidad urgente de priorizar el mantenimiento de los servicios esenciales públicos, especialmente los sanitarios, para proteger a la población, dio lugar a que se hiciera prevalecer el suministro de productos higiénico-sanitarios a administraciones sanitarias y vinculadas con la prestación de servicios esenciales. Ello supuso que muchos organismos públicos se vieran en la obligación de adquirir productos que escaseaban en un mercado de limitados proveedores, donde los precios variaban en función de las circunstancias debido a una demanda mundial exorbitante y muy rígida y con un funcionamiento irregular de las redes de suministro.

En el contexto de la pandemia, en línea con lo que se señala en el documento del Ministerio de Sanidad “Propuesta de reserva estratégica de productos esenciales para hacer frente a posibles futuras emergencias sanitarias en el sistema nacional de salud”, de 17 de junio de 2020, el mercado español resultó claramente deficitario para atender la demanda y se tuvo que acudir al mercado asiático. Resultó evidente que la demanda de material sanitario se disparó a nivel mundial. Los principales y tradicionales países productores vieron incrementado el volumen de pedidos de manera exponencial y con solicitudes de plazos de entrega muy breves. El importante repunte en la demanda, asociado adicionalmente a un número de productores muy localizado, provocó un significativo incremento de los precios de todos los productos sanitarios en general, lo que supuso la entrada de nuevos actores en toda la cadena de valor, tanto por el lado de la oferta (empresas que reorientaron su actividad) con una exigencia del pago por adelantado (incluso para compras de gobiernos) y comprando líneas de producción para un suministro periódico, como por el lado de la demanda, con todos los países comprando los mismos productos en las mismas fábricas, empujando los precios al tener variaciones constantes y al alza. Asimismo, en la intermediación, además de los distribuidores especializados en material sanitario que ya operaban en el mercado antes del brote de coronavirus, entraron en el mercado numerosos agentes oportunistas sin

contactos ni conocimientos del sector, lo que provocó los problemas inherentes a este tipo de conducta que se detallan en este informe.

Con carácter general, cabe recordar que tanto por su relevancia cuantitativa como por su trascendencia en la gestión de los recursos públicos, la contratación pública ha constituido tradicionalmente uno de los objetivos prioritarios del Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su actividad de control del sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia, economía, transparencia, así como a la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género, de conformidad con los artículos 11.a) de la LOTCU y 31.c), 39 y 40 de la LFTCU.

Y en el Programa de Fiscalizaciones para 2021, en particular, el Tribunal de Cuentas ha querido dar una adecuada respuesta, desde la perspectiva del ejercicio de sus competencias, a las grandes modificaciones que han tenido lugar en la actividad económico-financiera pública como consecuencia de la pandemia de COVID-19, y por ello ha considerado prioritario incluir entre las nuevas iniciativas, numerosas fiscalizaciones específicas de dicha actividad en todos los subsectores públicos, relativas a medidas adoptadas en el estado de alarma y a las de reestructuración económica aplicadas con posterioridad.

En este contexto, la contratación de emergencia llevada a cabo por parte de las distintas administraciones públicas y sus entidades dependientes para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 y, dentro de ellas, la llevada a cabo por los Ministerios del Área de Administración Económica del Estado y sus organismos autónomos, constituye una de las áreas del gasto público cuyo control responde de la forma más directa, inmediata y relevante, a los objetivos de fiscalización del Tribunal de Cuentas.

Las Directrices Técnicas a las que se ha ajustado este procedimiento fiscalizador fueron aprobadas el 25 de febrero de 2021 por el Pleno del Tribunal de Cuentas de conformidad con lo establecido en el artículo 3.g) de la LFTCU.

I.3. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

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

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

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

I.4. MARCO NORMATIVO

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

- Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, modificada por Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública.
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP).
- 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 sucesivamente por la disposición final 6ª del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo; la disposición final 2ª del Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo; la disposición final 1ª de la Ley 3/2021, de 12 de abril; y, finalmente, derogado por la disposición derogatoria única del Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo).
- Las Disposiciones adicionales cuarta y quinta del 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.
- Artículo 8 del Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo.
- 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.
- Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP).
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCU).
- Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCU).
- 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 y publicada en el Boletín Oficial del Estado (BOE) de 28 de julio de 2018 por Resolución de 20 de julio de 2018, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas.
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP).

- Disposición adicional centésima trigésima sexta de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

I.5. OBJETIVOS Y ALCANCE

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

En concreto, los objetivos de la fiscalización han sido los siguientes:

- a) Verificar el cumplimiento de la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas la documentación establecida por las normas legales y por la Instrucción General relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y convenios y de las relaciones de contratos, convenios y encargos a medios propios personificados celebrados por las entidades del Sector Público Estatal y Autonómico, aprobada por Acuerdo del Pleno de 28 de junio de 2018.
- b) Analizar la justificación de la tramitación de emergencia de los contratos analizados al concurrir en los mismos las circunstancias previstas en el artículo 120.1. a) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, o en el artículo 16, puntos 1 y 2, del Real Decreto Ley 7/2020, de 12 de marzo.
- c) Verificar el cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional centésima trigésima sexta de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, que alude a la comunicación del inicio de actuaciones mediante régimen de emergencia a la Intervención cuya competencia orgánica o territorial se corresponda con la de la autoridad que haya de aprobar el gasto necesario para hacer frente a la actuación de que se trate, debiendo incluir en la comunicación una descripción del objeto de las actuaciones a ejecutar y el importe por el que se haya efectuado la oportuna retención de crédito o se vaya a iniciar el expediente de modificación presupuestaria.
- d) Verificar la existencia o no de crédito suficiente y, en el caso de que no existiera, si se ha procedido, una vez adoptado el acuerdo, a su dotación de conformidad con lo establecido en la Ley General Presupuestaria.
- e) Analizar la preparación, adjudicación y formalización de los contratos desde la perspectiva de la normativa y de los principios aplicables a la contratación pública.
- f) Verificar el cumplimiento de los requisitos de publicidad aplicables a estos contratos.
- g) Verificar si se ha dado cuenta de los correspondientes acuerdos al Consejo de Ministros en el plazo máximo de treinta días.

- h) Analizar la ejecución y el cumplimiento de los contratos y su sometimiento a la legalidad vigente. En particular, verificar los siguientes aspectos: a) que el inicio de la ejecución de las prestaciones ha tenido lugar en un plazo no superior a un mes desde la adopción del correspondiente acuerdo; b) que en el supuesto de que se hubiesen efectuado abonos a cuenta por las actuaciones preparatorias a realizar por el contratista, en su caso, el órgano de contratación determinó la falta de aplicación de lo dispuesto en la Ley 9/2017 respecto a las garantías y la posibilidad de satisfacer la necesidad por otras vías, dejando constancia en el expediente de la justificación de la decisión adoptada; c) que dicha ejecución se adecúa a lo contratado, analizando las desviaciones de plazos y de costes que, en su caso, se hubieran producido, y llevándose a cabo los preceptivos trámites de control de las facturas presentadas y los pagos realizados; y d) que en los supuestos en que se hubiesen librado fondos a justificar, se hayan rendido las correspondientes cuentas justificativas en los plazos establecidos en la normativa, así como el reintegro de los fondos no invertidos.
- i) En su caso, cumplimiento de las previsiones sobre contratación en el exterior contenidas en el artículo 16.4 del Real Decreto Ley 7/2020, de 12 de marzo.
- j) Como objetivos de fiscalización operativa, se analizarán: a) en su caso, la segregación de funciones en la tramitación de los contratos; b) el grado de concentración de los adjudicatarios de los contratos; c) los elementos tenidos en cuenta para la formación del precio; d) el intervalo de precios existente para productos o prestaciones homogéneas dentro del sector fiscalizado; y e) el gasto total para productos o prestaciones homogéneas.

Asimismo, se abordarán las cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas tanto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, como en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en todo aquello que, de conformidad con dicha normativa, pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

No se ha detectado ninguna cuestión en materia de igualdad relacionada con el objeto de la fiscalización.

En el procedimiento de fiscalización se han realizado todas las pruebas y actuaciones que se han considerado necesarias para dar cumplimiento a los objetivos señalados, utilizándose los procedimientos y técnicas habituales de auditoría y habiéndose aplicado para ello las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas.

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no se han producido limitaciones que hayan impedido cumplir los objetivos previstos, habiendo prestado adecuadamente su colaboración los órganos de contratación fiscalizados.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

En este apartado del informe, se exponen los resultados obtenidos en el examen de los expedientes seleccionados, que se designan con la referencia establecida para cada uno de ellos por el Tribunal de Cuentas conforme a las correspondencias señaladas para cada Ministerio en los anexos 1 a 10.

II.1. INFORMACIÓN SOBRE LOS CONTRATOS DE EMERGENCIA CELEBRADOS EN 2020 PARA LA GESTIÓN DE LA CRISIS SANITARIA OCACIONADA POR EL COVID-19 Y CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS

Contratos celebrados

Para la realización de la presente fiscalización el Tribunal de Cuentas solicitó a los Ministerios fiscalizados la elaboración y remisión de unas relaciones certificadas comprensivas de todos los contratos de emergencia que hubieran sido celebrados por sus órganos de contratación y sus organismos autónomos entre el 1 de enero de 2020 y el 31 de diciembre de 2020, con independencia de su cuantía, vinculados a la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. La información obtenida fue contrastada con los datos relativos a los contratos publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado.

Como resultado de estas actuaciones se han obtenido los datos que figuran en el siguiente Cuadro Nº 1, distribuidos por Ministerios y por tipología de contratos:

CUADRO Nº 1
CONTRATOS CELEBRADOS POR LOS MINISTERIOS FISCALIZADOS Y SUS ORGANISMOS¹
(Importes en euros IVA excluido)

Ministerios (y sus organismos)	Suministros		Servicios		Otros		Total	
	Número	Importe	Número	Importe	Número	Importe	Número	Importe
Agricultura, Pesca y Alimentación	1	69.848,96	0	0	0	0	1	69.848,96
Asuntos Económicos y Transformación Digital	7	141.712	11	3.555.058	0	0	18	3.696.770
Consumo	0	0	1	14.800	0	0	1	14.800
Derechos Sociales y Agenda 2030	0	0	0	0	0	0	0	0
Hacienda	10	241.059,99	2	154.182,50	0	0	12	395.242,49
Inclusión, Seguridad Social y Migraciones	0	0	2	33.500	1	850.000	3	883.500
Industria, Comercio y Turismo	0	0	2	2.086.615,70	0	0	2	2.086.615,70
Sanidad	37	493.265.280,69	40	19.518.959,83	3	128.053,00	80	512.912.293,52
Trabajo y Economía Social	7	368.909,31	3	568.406,10	2	212.955,53	12	1.150.270,94
Transición Ecológica y Reto Demográfico	16	916.021,52	0	0	0	0	16	916.021,52
Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	0	0	7	6.775.598,86	0	0	7	6.775.598,86
TOTAL	78	495.002.832,77	68	32.707.120,99	6	1.191.008,53	152	528.900.961,99

Fuente: Elaboración propia

Como se desprende del anterior Cuadro Nº 1, los ministerios fiscalizados celebraron durante 2020 un total de 152 contratos de emergencia para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 por importe de **528.900.961,99 euros**. De ellos, 78 contratos (51,3 %) fueron contratos de suministros por importe de 495.002.832,77 euros (93,6 %); 68 contratos (44,7 %) fueron contratos de servicios por importe de 32.707.120,99 euros (6,2 %); y 6 contratos (4 %) fueron de obras y otros.

Del conjunto de departamentos ministeriales fiscalizados el Ministerio de Sanidad es el que tiene, con notable diferencia, el mayor peso, tanto por número de contratos celebrados (52,6 % del total),

¹ El presente cuadro no incluye datos de las entidades de naturaleza distinta a la de organismo autónomo, ni de la Secretaría de Estado para la Agenda 2030, de la Secretaría de Estado de Seguridad Social (ni los órganos, organismos y Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social de ella dependientes), del INGESA (adscrito al Ministerio de Sanidad), del IMSERSO (adscrito al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030), ni de los organismos autónomos SEPE y FOGASA (adscritos al Ministerio de Trabajo y Economía Social) que, como se ha indicado en el epígrafe I.3 han sido objeto de fiscalizaciones diferenciadas.

como por importe adjudicado (97 % del total). A su vez, del conjunto de contratos celebrados por el Ministerio de Sanidad (80 contratos por importe de 512.912.293,52 euros), cabe destacar que 37 fueron contratos de suministros por un total de 493.265.280,69 euros (96 % del importe de los contratos del Ministerio), lo que supuso el 93,1 % del conjunto total adjudicado por todos los ministerios fiscalizados. Esta posición relevante de los contratos de suministros del Ministerio de Sanidad tiene su explicación, como es conocido, en el papel desempeñado por el departamento, al amparo del artículo 4 de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, mediante la centralización de suministros de material sanitario, aunque solo para el conjunto del Sistema Nacional de Salud (SNS), decretado por el Ministro de Sanidad el 5 de marzo de 2020 por Orden comunicada. Así, tan solo durante el mes de marzo de 2020, por el Ministerio de Sanidad fueron realizadas compras por importe de 434.054.288,52 euros, con el fin de hacer frente a la crisis sanitaria provocada por el COVID-19. Este dato debe además ponerse en relación con los suministros adjudicados durante el periodo fiscalizado por el INGESA, también para el conjunto del Sistema Nacional de Salud, que ascendieron a un total de 488.959.373,09 euros (excluyendo el contrato **MISAN-30**, que fue adjudicado por la DGCCSSNSF y modificado por el INGESA, siendo formalizado finalmente por la DGCCSSNSF), y que son objeto de un informe de fiscalización diferenciado, en tanto en cuanto entidad gestora de la Seguridad Social². En este contexto cabe recordar 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.

Por su parte, el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 no celebró ningún contrato de la tipología fiscalizada y los Ministerios de Consumo y de Agricultura, Pesca y Alimentación celebraron un único contrato cada uno por importe de 14.800 euros y 69.848,96 euros respectivamente.

Los contratos de suministros celebrados por los ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación, Asuntos Económicos y Transformación Digital, Hacienda, Trabajo y Economía Social, Transición Ecológica y Reto Demográfico, tuvieron fundamentalmente por objeto, de una parte, la compra de material sanitario y otros elementos de protección para los trabajadores de los ministerios y, de otra parte, la compra de ordenadores portátiles, material informático y licencias de software para garantizar el trabajo remoto de su personal. No celebraron contratos de suministros de emergencia los ministerios de Consumo, Derechos Sociales y Agenda 2030; Inclusión, Seguridad Social y Migraciones; Industria, Comercio y Turismo; y Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

En cuanto a los contratos de servicios que tuvieron lugar, en su mayor parte fueron contratos para la gestión y seguimiento de datos relativos al control de la pandemia, campañas de información y publicidad, servicios de atención a los ciudadanos, desinfección de dependencias administrativas, y servicios para garantizar el transporte aéreo en los archipiélagos balear y canario y el transporte marítimo entre la península y Melilla.

Del total de contratos celebrados (152 contratos por importe de 528.900.961,99 euros), se ha seleccionado una muestra de 133 contratos para su fiscalización cuyo importe asciende a 526.115.199,77 euros lo que representa el 87,5 % del total de contratos celebrados y el 99,5 % de su importe.

² Informe de fiscalización de la contratación de emergencia celebrada durante el ejercicio 2020 en el ámbito de la Administración Socio-Laboral y de la Seguridad Social como consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-2019, aprobado por el Tribunal de Cuentas el 26 de mayo de 2022.

La distribución de los contratos fiscalizados y su relación sobre los celebrados se refleja en el siguiente Cuadro N° 2.

CUADRO N° 2
CONTRATOS CELEBRADOS/FISCALIZADOS

Ministerios (y sus organismos)	Número contratos celebrados	Número contratos fiscalizados	% s/ celebrados	Importe contratos celebrados	Importe contratos fiscalizados	% s/ celebrados
Agricultura, Pesca y Alimentación	1	1	100 %	69.848,96	69.848,96	100 %
Asuntos Económicos y Transformación Digital	18	17	94 %	3.696.770,00	3.662.151,90	99 %
Consumo	1	1	100 %	14.800,00	14.800,00	100 %
Derechos Sociales y Agenda 2030	0	0	0 %	0,00	0,00	0 %
Hacienda	12	12	100 %	395.242,49	395.242,49	100 %
Inclusión, Seguridad Social y Migraciones	3	3	100 %	883.500	883.500,00	100 %
Industria, Comercio y Turismo	2	1	50 %	2.086.615,70	2.066.115,70	99 %
Sanidad	80	63	78,75 %	512.912.293,52	510.181.649,40	99 %
Trabajo y Economía Social	12	12	100 %	1.150.270,94	1.150.270,94	100 %
Transición Ecológica y Reto Demográfico	16	16	100 %	916.021,52	916.021,52	100 %
Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	7	7	100 %	6.775.598,86	6.775.598,86	100 %
TOTAL	152	133	88 %	528.900.961,99	526.115.199,77	99 %

Fuente: Elaboración propia

Los anexos 1 a 10 que acompañan al presente informe contienen información detallada, desglosada por departamentos ministeriales y órganos de contratación, de todos los contratos celebrados y fiscalizados, con expresión de su objeto, su importe singularizado, su fecha de adjudicación, la naturaleza de cada contrato y si han sido objeto de fiscalización o no.

Ha de indicarse que los importes que figuran en el presente informe y sus anexos no incluyen el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), salvo que expresamente se señale lo contrario.

Cumplimiento de la obligación legal de remisión de documentación al Tribunal de Cuentas

El artículo 335 de la LCSP establece la obligación legal para los órganos de contratación de remitir al Tribunal de Cuentas, dentro de los tres meses siguientes a la formalización de cada contrato, una copia certificada del documento en el que se hubiere formalizado aquel, acompañada de un extracto del expediente del que se derive, siempre que la cuantía del contrato exceda de determinados importes según el tipo de contrato. Igualmente han de comunicarse al Tribunal de Cuentas las modificaciones, prórrogas o variaciones de plazos, las variaciones de precio y el importe final, la nulidad y la extinción normal o anormal de los contratos indicados; todo ello sin perjuicio de las facultades del Tribunal de Cuentas para reclamar cuantos datos, documentos y antecedentes estime pertinentes en relación con los contratos de cualquier naturaleza y cuantía.

Además, de acuerdo con el mismo artículo 335 de la LCSP y con el artículo 40.2 de la LFTCU, también ha de remitirse al Tribunal una relación del resto de contratos celebrados incluyendo los contratos menores, excepto aquellos que siendo su importe inferior a cinco mil euros se satisfagan a través del sistema de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores.

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 y publicada en el Boletín Oficial del Estado (BOE) de 28 de julio de 2018 por Resolución de 20 de julio de 2018, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, concreta la información y documentación que ha de ser remitida, en cumplimiento de las obligaciones establecidas en los citados artículos 335 de la LCSP y 40.2 de la LFTCU.

Los contratos de emergencia no están exentos de estas obligaciones y el grado de cumplimiento de las mismas, en relación con los contratos objeto de fiscalización, ha sido el que se refleja en el siguiente Cuadro Nº 3.

CUADRO Nº 3
CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL
DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS

MINISTERIOS	Número de contratos celebrados	Número de contratos celebrados que eran de remisión obligatoria por importe y tipo de contrato (art. 335 LCSP)	Contratos de remisión obligatoria no remitidos	Contratos de remisión obligatoria remitidos fuera de plazo	Contratos no incluidos en las relaciones certificadas y que debían haber sido incluidos (sobre contratos legalmente incluíbles)
Agricultura, Pesca y Alimentación	1	0	N/P	0	1 de 1
Asuntos Económicos y Transformación Digital	18	4	4	0	6 de 18
Consumo	1	0	0	0	1 de 1
Derechos Sociales y Agenda 2030	0	0	0	0	0
Hacienda	12	1	0	0	2 de 12
Inclusión, Seguridad Social y Migraciones	3	1	0	1	0 de 3
Industria, Comercio y Turismo	2	1	1	0	0 de 2
Sanidad	80	44	0	39	10 de 80
Trabajo y Economía Social	12	2	2	0	12 de 12
Transición Ecológica y Reto Demográfico	16	0	0	0	10 de 11
Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	7	6	0	3	1 de 7
TOTAL	152	59	7	43	43 de 147

Fuente: Elaboración propia

De un total de 59 contratos que eran de remisión obligatoria al Tribunal de Cuentas conforme al artículo 335 de la LCSP, 7 no fueron remitidos de oficio (12 %), y, además, 43 lo fueron una vez había transcurrido ya el plazo legal de tres meses señalado para ello (73 %). Por otra parte, del total de 152 contratos celebrados, 147 debían haber sido incluidos en las relaciones que debieron ser remitidas de oficio al Tribunal de Cuentas antes del 28 de febrero de 2021 en cumplimiento del

referido artículo 335 de la LCSP. De ellos, 43 contratos (el 29 %) no fueron incluidos en las referidas relaciones³. Los anexos 11 y 12 incluyen los listados desglosados de los contratos que no fueron remitidos o que no fueron incluidos en las relaciones certificadas, incumpliendo el mandato contenido en el artículo 335 de la LCSP.

No obstante, como ya se ha señalado con anterioridad, con ocasión de los trabajos preparatorios de la presente fiscalización fueron solicitadas unas relaciones certificadas específicas de todos los contratos de emergencia celebrados en 2020 vinculados con la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 así como la remisión de los correspondientes expedientes de contratación, solicitudes que fueron debidamente atendidas.

II.2. ANÁLISIS DE LA JUSTIFICACIÓN DE LA EMERGENCIA DE LOS CONTRATOS

II.2.1. Regulación de la tramitación de emergencia de los contratos y su justificación

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.

El artículo 120 de la LCSP, que regula esta forma de tramitación extraordinaria, dispone lo siguiente:

“Artículo 120. Tramitación de emergencia.

1. Cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional, se estará al siguiente régimen excepcional:

- a) El órgano de contratación, sin obligación de tramitar expediente de contratación, podrá ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida, o contratar libremente su objeto, en todo o en parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la presente Ley, incluso el de la existencia de crédito suficiente. En caso de que no exista crédito adecuado y suficiente, una vez adoptado el acuerdo, se procederá a su dotación de conformidad con lo establecido en la Ley General Presupuestaria.*
- b) Si el contrato ha sido celebrado por la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social o demás entidades públicas estatales, se dará cuenta de dichos acuerdos al Consejo de Ministros en el plazo máximo de treinta días.*
- c) El plazo de inicio de la ejecución de las prestaciones no podrá ser superior a un mes, contado desde la adopción del acuerdo previsto en la letra a). Si se excediese este plazo, la contratación de dichas prestaciones requerirá la tramitación de un procedimiento ordinario.*

³ En relación con esta irregularidad y otras vinculadas con la gestión y tramitación de este tipo de contratos, indica el Ministerio de Consumo la aprobación en 2022 de las Ordenes de Servicio 2 y 3, que incluyen el “Manual de Buenas Prácticas y guía” respectivamente para la contratación del Ministerio de Consumo y para la contratación menor del citado departamento, bien que ninguna de las dos contiene referencia alguna a la tramitación de emergencia salvo un comentario acerca del cómputo del plazo previsto en el artículo 120.1.c) de la LCSP.

d) *Ejecutadas las actuaciones objeto de este régimen excepcional, se observará lo dispuesto en esta Ley sobre cumplimiento de los contratos, recepción y liquidación de la prestación.*

En el supuesto de que el libramiento de los fondos necesarios se hubiera realizado a justificar, transcurrido el plazo establecido en la letra c) anterior, se rendirá la cuenta justificativa del mismo, con reintegro de los fondos no invertidos.

2. Las restantes prestaciones que sean necesarias para completar la actuación acometida por la Administración y que no tengan carácter de emergencia se contratarán con arreglo a la tramitación ordinaria regulada en esta 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, tal y como señala el Real Decreto 640/1987, de 8 de mayo, “supone una especialidad en el régimen general de tramitación de los gastos y de los pagos, cuyo fundamento es la necesidad de atender eficazmente determinadas situaciones y compromisos” (apartados 2 y 3 del artículo 21 y 4 del artículo 74 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, y desde entonces se adoptaron en España 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*, aunque tan solo prevista para la Administración General del Estado, 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*, y finalmente 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-*, en la que se modifica la redacción del artículo 16 para extender su aplicación a todo el sector público, 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 y tras la modificación operada por el citado Real Decreto Ley 9/2020, de 27 de marzo, resultaba del siguiente tenor:

“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”*.

II.2.2. Consideraciones sobre la vigencia del artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo

El artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, entró en vigor el 13 de marzo de 2020 y fue expresamente derogado el 9 de mayo de 2021 por la disposición derogatoria única 2.a) 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 dicha situación de excepcionalidad para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.*

Sin embargo, con anterioridad a que se produjera su derogación expresa, se suscitaron dudas interpretativas acerca de la vigencia del precepto en cuestión después de la finalización, el 21 de junio de 2020, del primer estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Así se entendió en el ámbito de la Administración General del Estado por parte de la Abogacía General del Estado⁴ o de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado⁵. La primera señaló, entre otras consideraciones que al actual estado de alarma no le resultan automática y necesariamente de aplicación las normas dictadas bajo la vigencia del anterior estado de alarma, salvo que tales normas hayan sido prorrogadas expresamente. Por su parte la Junta Consultiva concluye que el artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, decayó en su vigencia cuando finalizó el estado de alarma declarado mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, conforme a lo previsto en el Real Decreto-ley 9/2020, añadiendo a continuación: “2. Si bien la Disposición final primera de la Ley 3/2021, de 12 de abril, puede generar la apariencia de una rehabilitación de la vigencia del artículo 16 citado, en la actualidad ya han desaparecido las excepcionales razones que movieron al legislador a adoptar una medida como la aplicación de la tramitación de emergencia a todos los contratos públicos que instrumentasen medidas directas o indirectas por parte de las entidades del sector público para hacer frente al COVID-19, por lo que es evidente que la previsión

⁴ Informe A.G. SANIDAD 1/21 (R-5/2021), de 21 de enero de 2021.

⁵ Informe 30/21 de 30 de abril de 2021.

general de aplicación de una norma excepcional como el artículo 120 de la LCSP no puede mantenerse en este momento.”

Si bien la entrada en vigor del artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, se produjo con anterioridad a la declaración del estado de alarma, y su eficacia jurídica era asimilable a la de cualquier otra norma de carácter general con rango de ley, su posterior modificación por el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, y por el Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, ya dictados bajo el estado de alarma y con vigencia temporal limitada, pudo contribuir a generar dudas en cuanto al alcance de su vigencia, propiciando diferentes interpretaciones, como se ha señalado.

La confusión acerca de la aplicabilidad de este precepto dio lugar a que por parte de algunos órganos de contratación se siguiera aplicando el precepto tras la finalización del primer estado de alarma, el 21 de junio de 2020, al tratarse de una norma de carácter general no expresamente derogada, mientras que por otros dejó de aplicarse, al entender que su vigencia era temporal y habría perdido su vigencia. En esta situación dio lugar a que, durante la segunda mitad del año 2020, junto a contratos tramitados por la vía de emergencia al amparo del referido artículo 16, fueran también tramitados otros contratos para hacer frente al COVID-19 a través de los procedimientos ordinarios regulados por la LCSP, que no son objeto de la presente fiscalización.

Posteriormente, ya en el año 2021, la Ley 3/2021, de 12 de abril, en su disposición final primera, vino a confirmar la vigencia del artículo 16, dándole una nueva redacción que resultaba coincidente con la dada mediante el Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo. Como ya se ha indicado, el precepto fue derogado finalmente el 9 de mayo de 2021 por la disposición derogatoria única 2.a) del Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo.

II.2.3. Análisis de la regularidad del empleo de la tramitación de emergencia y su justificación en los contratos fiscalizados

Se ha verificado que, con carácter general, el objeto de los contratos fiscalizados estuvo directa o indirectamente vinculado a la adopción de medidas para hacer frente a la situación sanitaria causada por el COVID-19 y las prestaciones adquiridas persiguieron la consecución de dicha finalidad, ajustándose a las previsiones del artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo y del artículo 120 de la LCSP. La tramitación de emergencia de la práctica totalidad de los contratos fiscalizados resultó, en consecuencia, ajustada a Derecho, con las excepciones y salvedades que se exponen a continuación.

CASOS EN LOS QUE NO SE HA APRECIADO LA VINCULACIÓN DEL OBJETO DEL CONTRATO CON LAS RAZONES DE EMERGENCIA QUE JUSTIFICAN EL RECURSO A ESTA FORMA DE TRAMITACIÓN

En 6 contratos de los fiscalizados (2 del MISAN, 3 del MISSYM, y 1 MITMAU) se ha observado que si bien existe una conexión del objeto contratado con la gestión de la crisis del COVID-19, no guardaban relación con la protección de la salud de las personas o con la lucha contra la enfermedad en sí misma, o no se dieron circunstancias acreditadas que hubieran justificado su tramitación de emergencia al amparo del artículo 120 de la LCSP.

- En el contrato **MISAN-80** cuyo objeto fue la contratación de una *Campaña publicitaria de vacunación contra la gripe 2020- 2021* por 17.350 euros el 23 de septiembre de 2020, no se dan las circunstancias que permiten la utilización del procedimiento de emergencia si se tiene en cuenta que el plazo de inicio de la campaña de vacunación se conoce de antemano y se realiza anualmente en las mismas fechas, debiendo además reseñar que en este año las vacunas

fueron contratadas en mayo de 2020, lo que permitía tramitar el contrato de la campaña publicitaria por un procedimiento ordinario.

- Por su parte, el contrato **MISAN-33** tuvo como objeto el *Apoyo al equipo de comunicación del gabinete del Ministro de Sanidad en la creación y gestión de contenidos audiovisuales para la web corporativa, redes sociales y medios de comunicación en general en el contexto de la crisis sanitaria COVID- 19* y fue adjudicado por 11.801,65 euros. El objeto de este contrato fue la prestación de una serie de servicios de consultoría estratégica, gestión de redes sociales y apoyo al gabinete de comunicación del Ministro de Sanidad sin que en el expediente ni en el contrato haya quedado justificada vinculación alguna con la atención a la crisis sanitaria ni otras razones que avalaran la emergencia sino más bien con razones organizativas de orden interno⁶ pues los trabajos asignados no eran los propios del gabinete de comunicación. El contrato fue adjudicado a una persona física el 20 de marzo de 2020 y su duración se extendió hasta el 20 de junio de 2020.
- Los contratos **MISSYM-01**, **MISSYM-02** y **MISSYM-03** tuvieron por objeto la *Obra de reforma de espacios de trabajo en el edificio administrativo de la calle de José Abascal 39, de Madrid*, su dirección facultativa y la coordinación de seguridad y salud, por importes de 850.000 euros, 27.500 euros, y 6.000 euros respectivamente. La memoria justificativa del contrato fundamenta la emergencia de estas obras en la necesidad de adaptar las dependencias del referido edificio administrativo a las recomendaciones del Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo sobre la distancia de seguridad que deben mantener los trabajadores. Sin embargo, el hecho de que en el expediente no se razona la evaluación o conveniencia de adoptar otras medidas como la redistribución del personal o el establecimiento de turnos presenciales, la envergadura de la obra, la circunstancia de que el contrato fuera modificado en más de un 128 por 100 de su importe para atender a necesidades estructurales del edificio (lo que se analiza en el epígrafe II.4.5 del presente informe) y que su duración se prolongara durante seis meses, constituyen elementos de juicio que permiten poner en cuestión que la obra atendiera exclusivamente a necesidades inmediatas de protección de los trabajadores (lo que podría justificar la tramitación de emergencia) siendo, en cambio, aprovechadas para proceder a una reestructuración del inmueble de mayor envergadura, que debería haber sido objeto de un contrato diferenciado tramitado por procedimiento ordinario⁷. Cabe recordar a este respecto que, de acuerdo con el artículo 120 de la LCSP, las prestaciones contratadas a través de la tramitación de emergencia deben limitarse a lo estrictamente indispensable para hacer frente a la situación que la justifica, y el resto de las actuaciones que deba realizar el órgano de contratación, que no tengan el carácter de emergencia, han de contratarse con arreglo a la tramitación ordinaria.

⁶ Pese a lo indicado en alegaciones, de acuerdo con el artículo 3.8.h) del Real Decreto 454/2020, de 10 de marzo, de organización del Departamento, el fomento de iniciativas de comunicación e información para promover la salud de la ciudadanía está encomendado a la Dirección General de Salud Pública y no al Gabinete del Ministro.

⁷ Pese a que se alega por el Ministerio que la finalidad era la de garantizar la distancia de seguridad que deben mantener los trabajadores, de la documentación remitida se desprende que la actuación estaba circunscrita a la primera planta del edificio, de la que se indica en la alegación efectuada era la destinada a los órganos superiores y personal de gabinetes que debían mantener el régimen presencial de prestación de servicio. La actuación prevista no se limitó al levantamiento de los paramentos de distribución de madera y a la demolición de tabiquerías de ladrillo hueco de separación, sino que se extendió, entre otros aspectos, a la demolición de alicatados en aseos y cambio de sanitarios, demolición de falsos techos, cambio de instalaciones de iluminación y electricidad, levantado de pavimentos y sustitución por otros vinílicos o, puntualmente, de moqueta, levantamiento de nuevos paramentos de pladur, nuevas instalaciones de climatización y ventilación, colocación de nuevas mamparas de vidrio y puertas de vidrio templado, etc.; todo ello, en definitiva ratifica que la obra resulte una reestructuración del inmueble de mayor envergadura a la que hubiera correspondido para afrontar una situación de emergencia como la que justifica la actuación.

- El contrato **MITMAU-07** tuvo por objeto el Servicio de vigilancia presencial en los diversos centros del CEDEX por importe de 57.456 euros. Consta en el expediente una memoria en la que se justifica la necesidad de contratar la vigilancia presencial del CEDEX al no formar parte esta modalidad (la presencial) del contrato de vigilancia vigente en el momento de la declaración del primer estado de alarma por RD 463/2020, invocando el artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo. Esta razón, que puede tener su origen en los efectos de la declaración del estado de alarma, obedece sin embargo a las carencias del contrato de seguridad vigente en aquel momento y no está orientada a hacer frente a la pandemia ni se refiere a medidas de protección de la salud de las personas, por lo que no justifica, por sí sola, el recurso a la tramitación de emergencia.

Dada la excepcionalidad del régimen legal de la tramitación de emergencia, este Tribunal de Cuentas considera que estos contratos debieron haber sido preferentemente tramitados a través de los procedimientos ordinarios regulados en la LCSP (procedimientos abiertos, negociados, o mediante modificaciones de contratos preexistentes) acudiendo, en su caso, a su tramitación urgente como permite el artículo 119 de la LCSP. A diferencia de la tramitación de emergencia, en la que se produce la total dispensa de formación de expediente administrativo, la tramitación urgente reduce significativamente los plazos de tramitación, respetando no obstante todas las formalidades del procedimiento, siendo en consecuencia un medio mucho más garantista y respetuoso con los principios generales de la contratación pública.

CASOS EN LOS QUE PUDIENDO EXISTIR RAZONES DE EMERGENCIA LAS MISMAS NO HAN SIDO SUFICIENTEMENTE ACREDITADAS O FORMALMENTE JUSTIFICADAS

En la práctica totalidad de los expedientes fiscalizados existen memorias justificativas o documentos equivalentes, en los que se razona la necesidad de la contratación y su carácter de emergencia, lo cual ha de valorarse de manera positiva por este Tribunal, toda vez que el artículo 120 de la LCSP permite la contratación sin necesidad de formar expediente administrativo, como ya se ha indicado.

Además, el análisis de estos documentos, puesto en relación con el objeto del contrato y las características de su ejecución, permite advertir debilidades en la justificación de la emergencia.

Cabe a este respecto destacar los expedientes siguientes:

- El contrato **MISAN-75** tuvo como objeto la *Modificación de la zona del comedor para cumplir con las recomendaciones indicadas para conseguir el distanciamiento social* y fue adjudicado por la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMPS) el 20 de abril de 2020 por 99.853 euros. El acuerdo de declaración de emergencia de estas obras cita como fundamento el artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo pero no incluye sin embargo (ni tampoco lo hace ningún otro de los documentos que forman este expediente) ninguna referencia a otras posibles medidas de distanciamiento a adoptar, teniendo en cuenta que el artículo 5 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, cuya entrada en vigor se produjo el 18 de marzo de 2020 (un mes antes de la adjudicación de este contrato), declaró preferente el trabajo a distancia mientras se mantuviera la situación de excepcionalidad sanitaria. El expediente incorpora, en cambio, un documento fechado el 19 de noviembre de 2020, denominado *“Documentación que justifique si se han valorado alternativas de contratación distintas a la tramitación de emergencia”* en el que de forma genérica se justifica la tramitación de emergencia de distintos suministros y servicios llevados a cabo por la AEMPS, sin que en dicho documento se haga referencia específica alguna a los contratos de obras en general, ni

al contrato **MISAN-75** en particular⁸. Las debilidades en la justificación de la emergencia de este contrato quedaron confirmadas por el hecho de que el mismo fue iniciado una vez transcurrido el plazo de un mes desde su adjudicación (como se expone más adelante en el epígrafe II.4.1 de este informe), lo que habría determinado, de acuerdo con el artículo 120.1.c) de la LCSP, su obligatoria tramitación por alguno de los procedimientos ordinarios de la Ley. En idénticas circunstancias se encuentran los contratos **MISAN-76** y **MISAN-77** vinculados al **MISAN-75**.

- El objeto del contrato **MITERD-16**, adjudicado el 29 de mayo de 2020, fue el Suministro de equipos informáticos (100 ordenadores portátiles) para la prestación de servicios esenciales en la Confederación Hidrográfica del Ebro en teletrabajo a causa de la situación de crisis sanitaria provocada por el COVID-19 por importe de 51.609 euros. Sin perjuicio de que una parte de los ordenadores adquiridos pueda efectivamente responder, con carácter de emergencia, a la protección de la salud de los trabajadores de la Confederación, existe una ausencia de explicaciones en el expediente acerca del número de personas dedicadas a la prestación de servicios esenciales de la Confederación, del volumen de actividad al que responde la adquisición, el destino concreto de cada uno de los ordenadores adquiridos, así como el periodo temporal de desempeño de los servicios esenciales determinantes de la compra.

Por otra parte, en 4 contratos de servicios, el objeto de la prestación consistió en el apoyo en el desempeño de las funciones de determinados órganos administrativos o en el refuerzo del personal propio de estos órganos administrativos en tareas vinculadas a la atención de la crisis sanitaria provocada por el COVID-19. Estos contratos tuvieron en realidad como objetivo inmediato la cobertura de necesidades organizativas y, si bien por su objeto mediato pueden encontrar acomodo en los supuestos contemplados por el artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo debería haberse concretado en el expediente una justificación razonada sobre la falta de medios materiales y personales propios para cumplir estas funciones en cada caso y su vinculación con las necesidades que concretamente en cada caso podían justificar la tramitación de emergencia, ya que, sin este soporte acreditativo, no resulta posible contrastar el alcance de la emergencia para la cobertura de la necesidad que los contratos pretenden satisfacer por esta vía excepcional.

Se encuentran en esta situación los contratos siguientes:

- El contrato **MISAN-17**, que tuvo como objeto los *Servicios de asistencia técnica para la coordinación y seguimiento de proyectos tecnológicos utilizados en el control del COVID-19* y que fue adjudicado por 523.458,60 euros. A través de él se contrató la prestación de una serie de servicios de seguimiento y evaluación de la ejecución de, entre otros contratos, el **MISAN-34**, cuyo objeto fue la asistencia técnica para la realización por el Ministerio de Sanidad de un estudio de seroprevalencia e inmunidad en la población española al COVID-19. Por un lado, las funciones de inspección, seguimiento y evaluación de las actividades desarrolladas en ejecución de este contrato correspondían al propio órgano de contratación, de conformidad con el artículo 190 de la LCSP, y por tanto no procedía su contratación separada; y por otro lado, la externalización de las funciones de tratamiento de datos, que correspondía realizar a los

⁸ En los contratos **MISAN-75**, **MISAN-76** y **MISAN-77**, no consta ninguna otra solución, más rápida y menos onerosa para solventar el problema del acceso a la cafetería que el conjunto de obras y adquisiciones que se llevaron a cabo. Por otra parte, las memorias de los Contratos **MISAN-76** y **77** no se compadecen con las justificaciones ofrecidas respecto a la necesidad de ampliar el espacio destinado a comedor, al señalar que las actuaciones están dirigidas a trasladar los despachos de médico y enfermera de la planta baja A a la planta baja B, y así ampliar el comedor pero, simultáneamente, se prevé el traslado en sentido inverso de 5 despachos sindicales, de la planta baja B a la planta baja A. Ello con independencia de la extensión de unos contratos que incluyen la adquisición de 16 Sillas de Barra con un importe de 4.800 euros en total o 36 m² de vinilos decorativos para el exterior de la cafetería por importe de 2.160 euros y un vinilo decorativo con motivos boscosos y visión en su dos caras a colocar en una cristalera interior del comedor por un importe de 1.290 euros.

órganos del Ministerio de Sanidad, debió ser específicamente justificada a través de los pertinentes informes sobre la insuficiencia de medios⁹.

- El contrato **MISAN-63** de *Consultoría para la elaboración de informes de las capacidades estratégicas de las Comunidades Autónomas de Aragón y La Rioja dentro del “Plan de transición hacia una nueva normalidad”*, adjudicado el 1 de mayo de 2020 por 14.950 euros y cuyo objeto era recabar información cualitativa y cuantitativa sobre la situación epidemiológica y sanitaria de contagio de la enfermedad COVID- 19 en las Comunidades autónomas de Aragón y La Rioja, siendo el procedimiento establecido para ello el de establecer “contacto directo y mediante reuniones periódicas con las Direcciones Generales de Salud Pública de los Gobiernos de Aragón y La Rioja, así como del Centro Nacional de Epidemiología-Instituto de Salud Carlos III”, presentando la información recabada siguiendo el formato propuesto por la dirección general de Salud Pública, sin que se acompañe documento justificativo de la necesidad de una actividad consistente en interesar la colaboración e información de esas mismas direcciones generales autonómicas o del propio órgano estatal de investigación, y además solo en relación con dichas Comunidades Autónomas (CCAA)¹⁰.
- El contrato **MAETD-14** de *Servicios para el asesoramiento, apoyo y seguimiento en la implementación de soluciones tecnológicas en el marco de la pandemia COVID- 19*, adjudicado el 18 de mayo de 2020 por 14.900 euros. Por Orden SND/297/2020, de 27 de marzo, se encomendó a la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial del MAETD, la creación de un punto central de coordinación para la evaluación de otras propuestas tecnológicas por parte de otros organismos y entidades. Por su parte, la actividad llevada a cabo por la Secretaría de Estado para dar cumplimiento al encargo se centró en contratar con un tercero la prestación del servicio citado, limitándose a mencionar en la memoria elaborada, sin mayor justificación, su propia insuficiencia de medios para ejecutarla.
- El contrato **MAETD-16**, que fue adjudicado el 26 de noviembre de 2020 para la *Elaboración y ejecución de un plan de medios para la promoción del uso de la aplicación RADAR COVID* por 1.500.000 euros. Su memoria justificativa señalaba que *“La evolución en el número de contagios en España y en Europa en esta segunda ola, sumado a la llegada de una climatología más adversa, hacen necesaria y urgente la promoción del uso de la aplicación Radar-COVID para*

⁹ Manifiesta el Ministerio de Sanidad en sus alegaciones, la improcedente inclusión en este apartado del contrato **MISAN-17** -adjudicado el 17 de septiembre de 2020-, y se refiere a las expresiones contenidas en el documento de justificación de la emergencia en las que, simultáneamente, se indica que el Ministerio carece de medios humanos suficientes con la especialización técnica requerida para la prestación del servicio; y que este servicio lo ha venido prestando personal “adscrito a otros organismos que han actuado voluntariamente como gestores tecnológicos del proyecto y que ya se han reincorporado a sus destinos originales”, sin que se expliquen las razones por las que la utilización de los servicios “voluntarios” de ese personal de otros organismos, no de otros departamentos, no pudieron prolongarse, sea directamente en los mismos términos en los que antes se venían desarrollando o mediante otras técnicas de gestión de personal o administrativas que permitan el mantenimiento de esa prestación de servicios, atendiendo a la importancia y trascendencia así como también a su complejidad, como expresamente manifiesta el alegante, dado que de acuerdo con el contenido del propio contrato se trata de 10 personas (un director de oficina técnica equipo y 9 consultores) que van a desarrollar su actividad durante un periodo de 140 días. En este sentido el artículo 12 del RD 463/2020, de 14 de marzo, establecía que “1) Todas las autoridades civiles sanitarias de las administraciones públicas del territorio nacional, así como los demás funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas, quedarán bajo las órdenes directas del Ministro de Sanidad en cuanto sea necesario para la protección de personas, bienes y lugares, pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza. 4) Estas medidas también garantizarán la posibilidad de determinar la mejor distribución en el territorio de todos los medios técnicos y personales, de acuerdo con las necesidades que se pongan de manifiesto en la gestión de esta crisis sanitaria”.

¹⁰ Pese a lo que se indica por el Ministerio de Sanidad en la fase de alegaciones, no se considera justificado que el Ministerio careciera de personal para realizar las actuaciones indicadas en el informe, recabar la colaboración y obtener la información de los organismos que estaban obligados a presentarla en los formatos previstos.

que cada vez más personas puedan utilizarla como herramienta para comunicar con rapidez y efectividad a sus usuarios si han sido potenciales contactos cercanos de un positivo en COVID-19 y lograr frenar, sin pérdida de tiempo, la enfermedad”. Sin embargo, la Abogacía del Estado en el Ministerio entendió que la mención a los objetivos perseguidos por el contrato debió haber sido completada con la indicación concreta de “en qué benefician a la ciudadanía en relación con la Covid-19 tales prestaciones, y por qué no pueden contratarse por el procedimiento ordinario” y debió concretar asimismo “cuándo se necesitan las mismas, que es lo que permite al poder adjudicador excepcionar el régimen de la LCSP”. En cuanto a la selección del adjudicatario, la Abogacía del Estado consideró que debió hacerse una mención expresa no solo a “que ese empresario sea capaz de hacerlo, sino de que es el único que puede hacerlo en el calendario exigido, el cual depende de la emergencia y no de la voluntad del poder adjudicador, o si son varias las compañías que pueden hacerlo, que esta sociedad puede hacerlo de una manera más satisfactoria”.

II.2.4. Efectos de la declaración adoptada por el Ministro de Sanidad para el suministro centralizado por la Administración del Estado de productos necesarios para la protección de la salud

El Ministro de Sanidad, en fecha 5 de marzo de 2020, mediante Orden comunicada, manifestaba que, “desde que la Organización Mundial de la Salud declarara el pasado mes de enero que la situación en relación al COVID-19 suponía una emergencia de salud pública de importancia internacional, y según han comenzado a aparecer los primeros casos en nuestro país, se ha producido un progresivo desabastecimiento de material necesario en nuestro sistema nacional de salud (...) por lo que existen razones sanitarias de urgencia o necesidad que fundamentan la adopción de la medida prevista en el artículo cuarto a) de la LO 3/1986”, acordando “el suministro centralizado para el Sistema Nacional de Salud (SNS) de los bienes señalados en el Anexo” y refiriéndose al INGESA, “como órgano de contratación, para la materialización y conclusión de los procedimientos de adquisición centralizada”. Respecto a la vigencia temporal del suministro centralizado, se disponía en la Orden del Ministro citada que “el establecimiento de los productos que figuran en el anexo como de suministro centralizado se mantendrá mientras persista la situación de urgencia y necesidad sanitaria que justifica la aplicación de esta medida, entendiéndose vigente hasta que el titular del Ministerio de Sanidad declare la finalización de la misma mediante orden”.

El 12 de marzo, y tras la modificación legal operada en la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, por el Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se amplió la posibilidad de establecer el suministro centralizado por la Administración no solo a un medicamento o un producto sanitario, sino también a “cualquier producto necesario para la protección de la salud”, se dicta una nueva Orden comunicada que deroga la anterior y añade en el anexo el equipamiento de protección y el gel hidroalcohólico. Además, se añade la precisión, lógica por cuanto lo exige el artículo cuarto de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril de que “este carácter centralizado incluirá las actuaciones necesarias para su adecuada distribución al sistema nacional de salud”.

Por su parte, la Orden comunicada de 20 de marzo, recogiendo el contenido de la anterior que deroga, limita la capacidad del INGESA a las adquisiciones por importe inferior a los 12 millones de euros, atribuyendo la condición de órgano de contratación, cuando se supera esa cifra, a la Dirección General de Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia (DGCCSSNSF) justificando dicho cambio “en atención a los principios de eficacia y celeridad”, lo que motivó que dicha Dirección General adjudicara durante seis días suministros de productos para la protección de la salud por importe de 395.533.928,34 euros (contratos MISAN-23 a MISAN-31). Esta distribución competencial tiene vigencia hasta que la Orden comunicada de 25 de marzo vuelva

al sistema anterior, encomendando al INGESA todas las adquisiciones para el SNS, basándose en idénticas razones, en concreto en la necesidad de “agilizar y acelerar al máximo los procedimientos de contratación y pago”¹¹. Además, se añade una nueva redacción del Anexo, más genérica, que pasa a incluir, junto a los elementos anteriores, “cualesquiera otros productos sanitarios o no, necesarios para la protección de la salud y dirigidos a atender la emergencia de salud pública en relación con el COVID-19 en España”.

La Orden comunicada de 14 de abril incluyó los servicios directamente relacionados con los suministros adquiridos al amparo de las órdenes anteriores y, finalmente, la Orden comunicada de 26 de octubre, incluyó también el suministro centralizado de los medicamentos.

La centralización del suministro así declarada y no publicada suscitó además dudas interpretativas acerca de su alcance entre las entidades con competencias para la adquisición de los productos para la protección de la salud, de manera que el Ministro dictó el 17 de marzo una nota interpretativa en la que indicaba que “se ha habilitado al Ministerio de Sanidad a la adquisición y distribución de distintos productos necesarios para la protección de la salud, sin perjuicio de las facultades que otras entidades pudieran tener al respecto”.

Sin perjuicio de las compras que pudo realizar el INGESA con cargo a su propio presupuesto, para lo cual se le concedió un crédito extraordinario y una transferencia de crédito de 14,47 y 40 millones de euros, respectivamente, el efecto de esta declaración de contratación centralizada realizada por el Ministro de Sanidad se extendió básicamente a la adquisición de productos para la protección de la salud con cargo a un crédito de 1.000 millones de euros incluido en el artículo primero del Real Decreto-Ley 7/2020, de 12 de marzo, como crédito extraordinario ampliable con cargo al Fondo de Contingencia 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». Los contratos con cargo a dicho crédito fueron adjudicados por diversos órganos del Ministerio de Sanidad conforme se analiza en este Informe, principalmente por la DGCCSSNSF durante los 6 días que duró su designación como órgano de contratación (entre las órdenes de 20 y 25 de marzo), y por el INGESA, tal y como ha quedado reseñado en el subapartado II.1.

II.3. ANÁLISIS DE LAS FASES DE PREPARACIÓN, ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS

II.3.1. Verificación del 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

La disposición adicional centésima trigésima sexta de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 estableció, con carácter permanente, que cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro, o de necesidades que afecten a la defensa nacional, de acuerdo con el régimen excepcional previsto en el artículo 120 de la LCSP, el órgano de contratación dará cuenta de ello, en el mismo momento de adoptar el acuerdo de inicio de actuaciones precisas, a la Intervención Delegada cuya competencia orgánica o territorial se corresponda con la de la

¹¹ En las alegaciones se indica por el Ministerio que los cambios se debieron a que “si bien primeramente la DGCCSSNSF disponía de mayores capacidades y recursos para la gestión de los expedientes que INGESA, con fecha 25 de marzo ya se encontraba operativo en las instalaciones de INGESA un equipo de apoyo integrado por empleados públicos altamente cualificados procedentes de otros Ministerios”.

autoridad que haya de aprobar el gasto necesario para hacer frente a dicha actuación. La comunicación que se remita al órgano de control correspondiente debe además incluir una descripción del objeto de las actuaciones a ejecutar y el importe del gasto por el que se haya efectuado la oportuna retención de crédito o se vaya a iniciar el expediente de modificación presupuestaria.

Sin perjuicio de que se ha comprobado que en el curso de la gestión del gasto la intervención ha podido tener 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 siguiente epígrafe II.3.2), esta obligación de carácter previo establecida en la Ley 6/2018, de 3 de julio para los contratos de emergencia no fue cumplida en los expedientes que se señalan a continuación: **MISAN-21, 34, 35, 40, 42, 43, 44, 45, 49, 50, 57, 58, 72 y 74, MITERD-01, 02, 03, 04, 05, 06, 08 y 16, MAETD-07 y 13, MICONS-01, MINHAC-01, 02, 03, 04, 05, 06, 07 y 08¹², MITES-02, 03, 04, 05, 06, 07, 08 y 10¹³ y MITMAU-02, 04, 05 y 06.**

Por otra parte, se ha comprobado que la referida comunicación a la Intervención Delegada se realizó con significada posterioridad al inicio de las actuaciones y de la adjudicación de los contratos, privando con ello de sentido propio a esta comunicación, en los siguientes expedientes: **MISAN-01, 02, 03, 04, 05, 07, 09, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 23, 24, 26, 28, 33, 61, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 70 y 80, MAETD-08, 09, 10, 11 y 12, MINHAC-11 y 12.**

Cabe, por último, señalar que en el expediente **MITMAU-01** la comunicación a la Intervención Delegada de la tramitación de emergencia del expediente no se efectuó por el órgano de contratación (como exige la disposición adicional centésima trigésima sexta de la Ley 6/2018, de 3 de julio), sino por el Jefe de Gabinete de la Secretaría de Estado de Transportes, cuando, de acuerdo con el artículo 10 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, los miembros de los gabinetes realizan tareas de confianza y asesoramiento especial sin que *“en ningún caso puedan adoptar actos o resoluciones que correspondan legalmente a los órganos de la Administración General del Estado”*.

II.3.2. Verificación de 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

Se ha comprobado que en todos los contratos fiscalizados existía crédito suficiente y a este respecto la gestión del gasto se ajustó a la legislación presupuestaria y contable, excepto en dos casos.

- El contrato **MISAN-17**, conforme se indica en las alegaciones, adjudicado el 17 de septiembre de 2020, fue resuelto en ese mismo ejercicio (con fecha 2 de diciembre de 2020), por haber sido ya adjudicado el contrato de tramitación ordinaria iniciado con posterioridad sobre el mismo

¹² Según se indica en las alegaciones del MINHAC, a la intervención se le remitió documentación del contrato para su fiscalización previa y fue devuelta por la Intervención al no considerar oportuno el trámite, pero no a los efectos indicados.

¹³ El Ministerio de Trabajo, Seguridad Social y Migraciones, tras poner de manifiesto en fase de alegaciones las dificultades que tuvo la gestión llevada a cabo por la Junta de Contratación al llevarse a cabo con los escasos medios telemáticos disponibles en aquellos momentos, refiere el envío de toda la documentación a través del sistema SOROLLA, a la Intervención, en primer lugar, con objeto a dar cumplimiento a la Ley 9/2017 y adicionalmente, a solucionar los reparos planteados en la fiscalización previa por la intervención. La alegación satisface el cumplimiento de la norma contenida en la Ley 9/2017, LCSP, la remisión para la fiscalización previa, pero no la especial obligación impuesta por la Ley 6/2018, de 3 de julio a la que se refiere el apartado, de comunicar “en el mismo momento de adoptar el acuerdo de inicio de actuaciones” el objeto de las actuaciones a ejecutar y el importe del gasto por el que se haya efectuado la oportuna retención de crédito o se vaya a iniciar el expediente de modificación presupuestaria.

objeto. En lo que se refiere al pago efectivo de estas obligaciones, no fue posible realizar este trámite con cargo al presupuesto de 2020, al no haber sido efectiva la toma de razón por Consejo de Ministros hasta el 22 de diciembre de 2020. Posteriormente, al no disponer el Ministerio de Sanidad de crédito específico para estos supuestos en los Presupuestos Generales del Estado de 2021, no se pudo tramitar el pago correspondiente hasta la aprobación, el 29 de junio de 2021, y a propuesta de la Ministra de Hacienda y Función Pública, del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se autoriza la aplicación del Fondo de Contingencia, y la concesión de un crédito extraordinario en el Ministerio de Sanidad, para atender necesidades derivadas de la pandemia de COVID-19, dotando de crédito suficiente para hacer frente a los importes derivados y certificados de conformidad respecto al ejercicio 2020.

- El contrato **MISAN-19** se adjudicó el 1 de diciembre de 2020 con una duración de 24 semanas sin que la anualidad 2020 contuviera previsión presupuestaria alguna, tal y como además consta en el documento AD, que imputa todo el gasto al ejercicio 2021.

Por otra parte, debe destacarse que el contrato **MISAN-15**, para la adquisición del principio activo Cisatracurio, por importe de 2.009.000 euros, se adjudicó por el Secretario General de Sanidad por delegación del Ministro con cargo al crédito de 1.000 millones aprobado por el artículo 1 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo (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*»), sin embargo, en el acuerdo en que se declaraba la emergencia y se realizaba la adjudicación se indicaba que “aunque el beneficiario final de este principio será el SNS, resulta necesaria la previa transformación y procesado por los laboratorios fabricantes localizados en España y autorizados por la AEMPS, por lo que no nos encontramos ante una compra centralizada del SNS. En consecuencia, queda fuera del ámbito de aplicación de la Orden comunicada de 20 de marzo”. Conviene indicar que dicha Orden comunicada no fue modificada hasta el 26 de octubre de 2020 para incluir la adquisición centralizada de los medicamentos¹⁴. Asimismo, debe señalarse que la adquisición de otro principio activo (hidroxicloroquina), se realizó por la AEMPS en los contratos **MISAN-72** y **MISAN-74**, de fechas 20 de marzo y 10 de abril, respectivamente, con cargo a su presupuesto, haciendo referencia a la Orden comunicada de 5 de marzo por la que se establecía la compra centralizada.

II.3.3. Observaciones sobre la formalización de los contratos

Como ya se ha indicado, la tramitación de emergencia de los contratos supone una excepción legal al carácter formal de la contratación del sector público y permite la libre contratación sin necesidad de formar previamente expediente administrativo e incluso la contratación verbal de las correspondientes prestaciones (artículo 37.1 de la LCSP). Ha de valorarse positivamente que, a pesar de la existencia de esta posibilidad, tan solo fueron certificados a este Tribunal como verbales los contratos **MISAN-72**, **MISAN-73**, **MISAN-74**, **MISAN-75**, **MISAN-76**, **MISAN-77**, **MISAN-78**, **MISAN-79** y **MISAN-80**, **MINHAC-05** y **MITMAU-07** habiéndose formalizado el resto en distintos tipos de documentos y memorias contractuales, si bien con distintos tipos de grado de detalle y desarrollo, por cuanto en el caso de las memorias en contraste con los documentos de formalización, solo se establece la identidad de las partes, el objeto del contrato y normalmente el plazo de entrega, sin contener otras cláusulas contractuales.

¹⁴ No puede estimarse la alegación de que pudieran efectuarse compras centralizadas para el SNS con cargo al crédito extraordinario aun no estando incluidas dentro de la Orden comunicada, no solo por contravenir la existencia de la propia orden comunicada, que devendría en inútil, sino también por contravenir el régimen vigente de distribución de competencias y de asignación de los recursos económicos con las que afrontarlos.

Señalado lo anterior cabe, no obstante, poner de manifiesto lo siguiente:

- El documento de formalización del contrato **MISAN-28**, formalizado y ejecutado en el extranjero y otorgado por el apoderado del contratista y el embajador del Reino de España en la República Popular China, en Pekín, el 26 de marzo de 2020, ha sido redactado en chino mandarín y en inglés. Aunque no son aplicables a esta contratación de emergencia las previsiones de la disposición adicional primera de la LCSP, relativa a la contratación en el extranjero, en particular la obligación de traducir al castellano el documento de formalización del contrato, habría sido conveniente que se tradujera este documento dada la relevancia del mismo (suministro de 18.000.000 de mascarillas KN95, 18.000.000 de mascarillas FFP2, 400.000 gafas de protección PVC y 1.000.000 de guantes de nitrilo por 54.433.274,60 euros) y para facilitar su fiscalización, como contempla la antedicha disposición adicional primera de la LCSP.
- En el contrato **MISAN-32** se ha producido una diferencia de más de cinco meses entre la firma del documento de formalización por el contratista, el 14 de abril de 2020, y la del órgano de contratación, el 9 de octubre de 2020.
- Los contratos **MISAN-79** y **MISAN-80** fueron verbales y no se formalizaron, a pesar de haberse adjudicado, respectivamente, el 17 de junio y el 23 de septiembre de 2020, tres y seis meses después de que se decretara el primer estado de alarma para dar respuesta a la crisis sanitaria COVID-19. Por el momento y las circunstancias en que fueron adjudicados hubiera dotado de mayor seguridad jurídica a la contratación, sin menoscabar la atención a la emergencia, la formalización por escrito de ambos documentos.
- El contrato **MITMAU-05** de *Servicio de transporte aéreo en determinadas rutas del archipiélago canario durante el estado de alarma declarado con motivo del COVID- 19*, adjudicado por 368.000 euros, se justificó en la condición de servicio público del transporte contratado, en la paralización casi total del tráfico aéreo ocasionada por el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020 y en la necesidad de garantizar la prestación de este servicio, pero no se mencionó formalmente el artículo 120 de la LCSP que autorizaría su contratación por el trámite de emergencia, circunstancia que, en cambio sí se produjo en el contrato **MITMAU-06**, con el mismo objeto, celebrado como consecuencia de la prolongación del estado de alarma.

II.3.4. Observaciones sobre la definición del objeto del contrato

En los contratos fiscalizados que a continuación se señalan se ha advertido una deficiente definición de las prestaciones objeto del contrato que podría haber comprometido el adecuado cumplimiento, verificación y, en su caso, exigencia, de *“lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida”* (artículo 120 de la LCSP) que justificó la actuación inmediata de la Administración:

- En los expedientes, **MISAN-80**, **MAETD-14** y **MAETD-15** no se definieron las características, el contenido y el alcance de los servicios y suministros contratados.
- En el expediente **MISAN-10**, se indica únicamente la marca y modelo de las vacunas contra la gripe adquiridas. Teniendo en cuenta que, en el momento en que se adjudicó este suministro por el procedimiento de emergencia, existían varios modelos de vacunas contra la gripe en el mercado y que se modificó en la ejecución del contrato el número de dosis suministradas de dos modelos de vacuna, debería haberse justificado la elección de cada modelo de vacuna y el número de dosis suministrado de cada una de ellas.

- En el expediente **MISAN-63** se describen de un modo general las prestaciones comprendidas en el objeto del contrato, pero no los métodos que habían de seguirse, personal requerido y medios materiales necesarios para la ejecución del contrato.
- En el expediente **MISAN-75** no consta el proyecto de obras ni se describen los trabajos de remodelación de las dependencias afectadas por las obras contratadas.
- La documentación preparatoria del expediente **MITERD-16** (declaración de emergencia, acuerdo de inicio del suministro e informe justificativo de la necesidad) no especifica ni las características, ni la marca y modelo de los equipos informáticos a suministrar.
- En el expediente **MITES-06** no se definieron las características, el contenido y el alcance de los servicios y suministros contratados.
- En la memoria justificativa de la tramitación del contrato y el acuerdo de contratación de emergencia que se incorporan al expediente **MITMAU-07** (contrato de vigilancia) no se describen las características técnicas de la prestación (número de vigilantes y medios técnicos exigidos al contratista), indicando únicamente el objeto del contrato sin más aclaraciones al respecto¹⁵.

II.3.5. Designación del responsable del contrato

El artículo 62 de la LCSP establece, en su apartado primero, que *“los órganos de contratación deberán designar un responsable del contrato al que corresponderá supervisar su ejecución y adoptar las decisiones y dictar las instrucciones necesarias con el fin de asegurar la correcta realización de la prestación pactada, dentro del ámbito de facultades que aquellos le atribuyan. El responsable del contrato podrá ser una persona física o jurídica, vinculada a la entidad contratante o ajena a él”*. Se trata de una disposición que se integra entre las relativas al régimen de las partes en los contratos públicos, en el Título II del Libro I de la LCSP, y, por lo tanto, también aplicable a los contratos adjudicados por el procedimiento de emergencia, siendo una previsión tendente a garantizar el adecuado seguimiento y cumplimiento de la ejecución del contrato, singularmente relevante en los contratos de emergencia. Según se desprende del artículo 120.1.d), al sujetarse la ejecución del contrato de emergencia al régimen ordinario de la contratación, incluye la intervención del responsable del contrato a fin de asegurar la correcta realización de la prestación pactada, por lo que su designación deviene inexcusable para el órgano de contratación¹⁶.

Sin embargo, se ha comprobado que en ninguno de los expedientes fiscalizados se dejó constancia de la designación expresa de un responsable del contrato, salvo en los expedientes de los contratos **MISAN-11**, **MINCOTUR-01**, **MISSIM-01** y **MITMAU-07**.

¹⁵ Se indica en alegaciones que el objeto del contrato se precisa en el documento de formalización del contrato, pero este ni se acompaña ni se aportó en su día, ni la expresión que se dice allí contenida resulta suficiente al no concretar el número de sedes del CEDEX.

¹⁶ Pese a lo que se indica en alegaciones por el Ministerio de Sanidad y de acuerdo con el artículo 62 de la LCSP, la regulación del responsable del contrato está incluida en el propio capítulo dedicado al órgano de contratación, y es considerado al igual que este un elemento estructural de la contratación pública, tal y como se desprende de una interpretación sistemática de la LCSP, máxime cuando su designación puede efectuarse una vez adjudicado el contrato, por lo que su presencia resultaría exigible y no disponible para el órgano de contratación.

II.3.6. Determinación del plazo de ejecución de los contratos

El artículo 29 de la LCSP, dentro de las disposiciones generales sobre la contratación del sector público, dispone que *“la duración de los contratos del sector público deberá establecerse teniendo en cuenta la naturaleza de las prestaciones, las características de su financiación y la necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización de las mismas, sin perjuicio de las normas especiales aplicables a determinados contratos”*. La fijación de la duración de los contratos forma parte de su contenido mínimo y esencial, y, en el caso de los tramitados de emergencia, esta determinación resulta de singular relevancia dado que por su propia esencia, estos contratos tienen como finalidad *“actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional”* y por tanto, su ejecución ha de ser pronta, determinada y ajustada al cumplimiento de la finalidad que se pretende suplir.

A este respecto se ha puesto de manifiesto lo siguiente:

- a) En los expedientes **MISAN-13, 14, MITERD-08 y 16, MAETD-01, 05 y 06, MINHAC-01, 02, 04 y 05, MITES- 01, 02, 03, 04, 05, 07 y 08**¹⁷ no se hace referencia alguna al plazo de ejecución del contrato.
- b) En los siguientes expedientes la determinación del plazo de ejecución o duración del contrato no quedó determinada con precisión:
 - En los expedientes **MISAN-16 y MISAN-22** se previó, respectivamente, una duración aproximada de la ejecución del contrato de *“entre tres y cuatro semanas”*, en el primero de ellos, y de *“entre dos y cuatro semanas”*, en el segundo.
 - En los expedientes **MAETD-07, 08, 11 y 12** se vinculó el plazo de ejecución de los contratos a la duración del estado de alarma en los siguientes términos: *“El inicio del contrato comenzará de forma inmediata a la aceptación por parte de este centro de la oferta presentada por la empresa limitándose su duración a lo establecido por el estado de Alarma”*.
 - En el expediente **MITERD-05** no se fijaron previamente los plazos de entrega de los suministros por el contratista. El único documento en el que figuran dichos plazos es la factura presentada por el contratista y aceptada por el órgano de contratación.
 - En la memoria justificativa del expediente **MITES-10** se indicó que el plazo máximo de prestación del servicio sería de dos meses, aunque podría reducirse atendiendo a la distribución y el consumo de las horas de trabajo contratadas, que se iría ajustando de acuerdo con las necesidades del servicio. No se concretó, en consecuencia, ni el término inicial ni el final del contrato, permitiendo la modificación flexible de su plazo de ejecución.

¹⁷ Se manifiesta en fase de alegaciones por el MITES que la concreción del plazo de ejecución de todos esos contratos *“podría establecer una traba adicional al objetivo final del contrato que no permitiera cumplir con lo requerido”*; *“no aportaría más que incertidumbre”*; o que *“el suministro era a la mayor brevedad”*. No puede compartirse que la fijación del plazo de ejecución tenga las consecuencias que se indican, máxime cuando la ley impone un plazo mínimo para comenzar su ejecución, antes bien su omisión constituye un notable perjuicio por la indefinición en la que se situaría la ejecución del contrato máxime cuando el inicio de esta queda sujeto a un plazo perentorio de un mes de acuerdo con el artículo 120 de la LCSP.

- En los expedientes **MITMAU-01** y **02** no se determinó la duración de la prórroga del contrato. En la Resolución de prórroga dictada por el órgano de contratación se estableció al respecto lo siguiente: *“La fecha prevista para el inicio de la presente prórroga es el lunes 25 de mayo de 2020 y se extenderá hasta la formalización del contrato con que culmine la licitación que se realizará durante dicha prórroga, lo que se estima que puede producirse antes del final del presente año”*.
- En la memoria justificativa del expediente **MITMAU-07** la duración del contrato se estipuló de forma imprecisa y aproximada (*“Dos meses y medio aproximadamente, siempre a expensas de la duración del estado de alarma”*), sin que quedara concretado, en consecuencia, el término final de duración del contrato ni el de sus sucesivas prórrogas.

II.3.7. Establecimiento de penalidades y exigencia de daños y perjuicios

Las penalidades por incumplimiento o cumplimiento defectuoso de la prestación y por demora en la ejecución (reguladas con carácter general en los artículos 192 y 193 de la LCSP) desempeñan una función coercitiva de estímulo del cumplimiento de la obligación principal, y, por lo tanto, tienden a garantizar la ejecución del contrato en los términos pactados. Aunque la estipulación de estas cláusulas no es obligatoria, favorece indudablemente la eficiente utilización de los fondos destinados a la financiación del contrato y, por lo tanto, resulta una práctica adecuada y recomendable.

Las penalidades vinculadas a la demora en la ejecución a las que se refiere el artículo 193 de la LCSP, no requieren de su especial acogimiento en los Pliegos o en el contrato cuando se refieren al incumplimiento del plazo total conferido para la ejecución del contrato; este incumplimiento del plazo total conferido, cuando tenga lugar por causas imputables al contratista, conllevará bien la resolución del contrato o la imposición de una penalidad diaria de 0,6 euros por cada 1.000 del precio del contrato. Cuando se trata de los incumplimientos parciales las penalidades anteriores se podrán imponer si figuran en la documentación contractual o cuando esos incumplimientos permitan presumir razonablemente el incumplimiento del plazo total. Todo ello sin perjuicio de que, en todo caso y como establece el artículo 194 de la LCSP, la administración exija los daños y perjuicios que le hubieran provocado a consecuencia del cumplimiento defectuoso o la demora cuando no se hubiera pactado penalidades y fuera ello necesario o las mismas fueran insuficientes.

En los contratos de emergencia el establecimiento de este tipo de cautelas puede resultar especialmente conveniente, dado que, de una parte, se trata de asegurar el cumplimiento de una prestación satisfecha con la finalidad de atender una situación catastrófica o de grave peligro, en este caso para la salud pública; y, de otra parte, porque muchos de estos contratos son pagados de forma anticipada (mediante abonos a cuenta), lo que exige redoblar las garantías de una total y conforme ejecución.

Han contemplado este tipo de cláusulas el Ministerio de Consumo en un contrato fiscalizado (**MICONS-01**), el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo en un contrato (**MINCOTUR-01**), el Ministerio de Hacienda en dos contratos (**MINHAC-09** y **10**) y el Ministerio de Sanidad en 32 contratos fiscalizados (**MISAN-03, 04, 05, 06, 07, 08, 10, 11, 12, 13, 16, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 51, 57, 58, 64, 67, 68, 69** y **71**). Tal y como se analiza posteriormente en el subapartado de ejecución, no se recurrió a la aplicación de penalidades ni se exigieron daños y perjuicios, en los casos en que se produjeron demoras en la ejecución, así como cumplimientos defectuosos, al considerar el órgano de contratación que concurrían circunstancias excepcionales de desestructuración y colapso del mercado derivadas de la crisis sanitaria mundial y que, por tanto,

se debieron a causas no imputables a los contratistas, lo que motivó que se ampliaran los plazos conforme a lo solicitado por los mismos, de acuerdo con el artículo 195.2 de la LCSP.

En seis contratos (**MISAN-02, 23, 24, 25, 26 y 27**) que más adelante se analizan en detalle, los contratistas volvieron a incumplir el nuevo plazo de ejecución concedido por la Administración, generando retrasos adicionales sin que tampoco se recurriera en estos casos a la imposición de las penalidades como instrumento coercitivo para instar su pronta ejecución.

Cabe además hacer mención a lo siguiente:

- En el expediente **MINHAC-01**, si bien la cláusula sexta de las condiciones generales de la oferta presentada por el contratista contempló la imposición de unas penalidades por incumplimiento o cumplimiento defectuoso del contrato, la potestad de valorar el posible incumplimiento del contrato y decidir sobre las penalidades no se atribuyó expresamente al órgano de contratación.

II.3.8. Observaciones sobre la promoción de concurrencia en la contratación

Sin perjuicio de que el artículo 120 de la LCSP permita la libre contratación sin obligación de tramitar expediente de contratación y sin sujeción a los requisitos formales establecidos en la LCSP, los principios de buena gestión y los que deben regir la contratación conforme al artículo 1 de la LCSP (muy especialmente los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores), aconsejan que las entidades públicas contratantes, en la medida en que sea posible, traten de promover un mínimo de concurrencia con el fin de obtener la mejor oferta posible al menor precio que sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato atendiendo a las condiciones del mercado. Por ello, siempre que sea compatible con la emergencia de la situación que se trata de atender, la solicitud de ofertas a más de una empresa constituye una buena práctica que permite adecuar la tramitación excepcional de emergencia a los principios de libre competencia y de selección de la oferta económicamente más ventajosa.

En 60 expedientes de los 133 fiscalizados ha quedado reflejo documental de haber sido solicitadas ofertas a más de una empresa, de haberse realizado algún sondeo de mercado, de haber derivado el contrato de algún acuerdo marco previo, de haber sido promovida la concurrencia de una u otra forma, o de haberse justificado la existencia de un proveedor único, lo que ha de ser valorado como una buena práctica de gestión. Se trata de los siguientes contratos: **MAPA-01, MAETD-02, 03, 04, 05, 06, 16 y 17, MINHAC-08, 09, 10 y 11, MISSYM-01, MISAN-11, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 32, 34, 35, 42, 43, 44, 45, 49, 57, 58, 60, 61, 62, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 75 y 78, MITES-06, 07, 08, 09, 10, 11 y 12 y MITMAU-01, 02, 03, 04, 05, 06 y 07.**

Por otra parte, se solicitó expresamente al Ministerio de Sanidad el envío de documentación acreditativa de los contactos y las relaciones mantenidas para la selección de las empresas que, finalmente, resultaron adjudicatarias de los contratos de mayor importe de los incluidos en la muestra, correspondientes a los productos de protección sanitaria y medicamentos.

En respuesta a dicha solicitud, el Ministerio de Sanidad ha informado respecto de la tramitación seguida en la contratación de emergencia por el COVID19 que “la tramitación de emergencia precisamente permite, dada la extrema necesidad de actuar de manera inmediata ante una situación catastrófica que estaba poniendo en grave peligro a la población, actuar sin seguir los trámites ordinarios de comprobación de la capacidad para contratar y de acreditación de la solvencia profesional, económica y financiera”, y que “el aspecto esencial en las valoraciones de las ofertas era que las empresas pudieran cubrir las necesidades de los productos definidas en tiempo y forma.

El objetivo era disponer de lo que se necesitaba en el menor tiempo posible. Por ello, en un trabajo organizado y con una sistemática establecida, primero se valoraba si lo que ofrecían los ofertantes, cuyas ofertas nos llegaban por innumerables vías, era lo que necesitábamos y después si la fecha de entrega era aceptable, solicitando la información técnica del producto para su validación. Se solicitaba la oferta económica, siendo conscientes que la negociación era inviable porque el precio que trasladaban las empresas era innegociable. Si no estabas interesado, otro país/entidad lo compraría. La presión en la toma de decisiones era tremenda porque las empresas nos daban horas, y a veces minutos, para confirmar la operación e incluso para realizar el pago”.

Asimismo, informa el Ministerio que, para ordenar las vías de entrada de los suministros de productos sanitarios se tomaron las siguientes medidas: “1. Se publicó la Orden SND/233/2020, de 15 de marzo, por la que se establecen determinadas obligaciones de información para las personas jurídicas que tuvieran actividad la fabricación y/o importación de alguno de los productos que se necesitaban, así como aquellos que tuvieran capacidad de desarrollo, tales como cuántas unidades tenían disponibles y cuántas unidades eran capaces de producir al día. 2. Se generó en Sanidad un mail corporativo denominado COVID19suministros@mscbs.es donde los ofertantes podían mandar sus ofertas. Luego se construyó un formulario para el tratamiento más adecuado y rápido de la información. 3. Cuando se tuvo que acudir al mercado chino, desde la Oficina de Comercio de Pekín nos enviaron listados de empresas a las que podíamos acudir y desde allí gestionaron y apoyaron las relaciones comerciales”.

Complementando lo anterior, conviene indicar que, como se indica en el subapartado I.2. Antecedentes, en el documento del Ministerio de Sanidad “Propuesta de reserva estratégica de productos esenciales para hacer frente a posibles futuras emergencias sanitarias en el sistema nacional de salud”, de 17 de junio de 2020, se señalaba respecto a las compras realizadas que, el mercado español resultó claramente deficitario para atender la demanda y se tuvo que acudir al mercado internacional, fundamentalmente asiático. En el contexto de la pandemia, la demanda de material sanitario a nivel mundial se vio incrementada repentina y exponencialmente y con plazos de entrega muy breves, empujando los precios al alza. Asimismo, en la intermediación, además de los distribuidores especializados en material sanitario entraron otros ajenos al sector.

Del examen de la documentación remitida por el Ministerio correspondiente a los contratos de suministro de productos de protección sanitaria y medicamentos, que suponen el mayor importe (contratos **MISAN-01 a 05, 09, 10, 12 a 15 y 23 a 31**) se desprende lo siguiente:

- a) En el caso de los contratos **MISAN-03 a 05** para la adquisición de distintos medicamentos en septiembre de 2020, se solicitaron ofertas a distintas empresas y en el **MISAN-09** para la adquisición de otro medicamento se acudió en noviembre a un contrato marco formalizado por la Comisión Europea. Respecto al contrato **MISAN-15** para la adquisición de un principio activo se contactó con una empresa de un país extranjero a través de la embajada española de dicho país.
- b) En el caso del contrato **MISAN-10** para la adquisición en mayo de 2020 de vacunas contra la gripe, se realizaron compras a cuatro empresas españolas. Debe significarse que con posterioridad a esta compra por emergencia se tramitó un acuerdo marco como se realiza todos los años para la adquisición de las vacunas con destino a las CCAA.
- c) En el caso de los contratos **MISAN-12, 13, 27, 28, 29 y 30**, para el suministro de material sanitario de protección (mascarillas, guantes, gafas, monos y dispositivos de VMI), el Ministerio, tras haber adquirido de las empresas españolas el stock de que disponían, se dirigió a empresas asiáticas, habiendo indicado que “desde la Oficina de Comercio de Pekín nos enviaron listados de empresas a las que podíamos acudir y desde allí

gestionaron y apoyaron las relaciones comerciales”. El contrato **MISAN-28** fue realizado con una de las empresas trasladadas como fiables y seguras desde la Oficina Comercial de Pekín. Tres contratos (**MISAN-12, 13 y 27**) relativos a respiradores y mascarillas quirúrgicas se realizaron con una misma empresa intermediaria asiática, la cual se puso en contacto, mediante una representante española de la misma, con la AEMPS y el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo ofreciendo la posibilidad de suministrar mascarillas y después respiradores, empresa que también firmó dos contratos para venta de mascarillas FFP2 y FFP3 con el INGESA. Los otros dos contratos (**MISAN-29 y 30**) de mascarillas FFP2 y monos, se realizaron con otra empresa intermediaria cuya representante era la misma que la de la empresa antes señalada.

- d) Por lo que se refiere a los otros ocho contratos (**MISAN-01, 02, 14, 23, 24, 25, 26 y 31**) correspondientes a productos para la protección de la salud (mascarillas, guantes, gafas, kits de diagnóstico y dispositivos de VMI), fueron realizados con empresas españolas que manifestaban tener acuerdos con empresas asiáticas. De ellos, en los contratos **MISAN-02, 14 y 31** hay constancia de que el Ministerio conoció a la empresa adjudicataria a través de la cuenta de correo ofrecida para que las empresas enviaran sus ofertas.

Por lo que respecta a la documentación remitida correspondiente a los contratos **MISAN-23, 24, 25 y 26**, adjudicados el 23 de marzo por el Ministerio a una empresa española por importe conjunto de 217,5 millones de euros, el primer contacto que consta en el expediente es un correo de 20 de marzo enviado a través de una empresa intermediaria en que la empresa adjudicataria señala que “es un grupo de empresas dedicadas a la importación de productos, nuestra empresa es Española y posee oficinas en China”, manifestando que están en tratos para suscribir acuerdos con fabricantes chinos de mascarillas quirúrgicas.

II.3.9. Observaciones sobre la capacidad y solvencia del contratista

El artículo 65.1 de la LCSP solo permite contratar con el sector público a las personas naturales o jurídicas, españolas o extranjeras, que tengan plena capacidad de obrar, no estén incurso en alguna prohibición de contratar, y acrediten su solvencia económica y financiera y técnica o profesional.

El hecho de que en la tramitación de emergencia se exima de la obligación de formar expediente, y por tanto de acreditar en el mismo la verificación de estos extremos con la formalidad y rigidez que la ley exige para los procedimientos ordinarios, puede suscitar dudas sobre el examen de estos requisitos, por lo que son los órganos de contratación los que, de una forma proporcional y adecuada a las circunstancias, basándose siempre en un criterio de buena gestión, deben valorar la relación del sujeto con el objeto del contrato que se pretende celebrar, apreciar la posible existencia de prohibiciones de contratar y la solvencia de los posibles adjudicatarios, considerándose que dejar constancia documental de estos trámites, en el momento procedimental que resulte posible, constituye una buena práctica orientada a favorecer la transparencia y a facilitar el control posterior.

En este sentido, el Consejo de Estado señala en su dictamen nº 221/2021, de 6 de mayo de 2021, emitido más de un año después de la declaración del estado de alarma, que, *“incluso en los supuestos en los que se acude a la contratación de emergencia, la Administración contratante no queda relevada de la obligación de verificar el cumplimiento por los contratistas de los requisitos básicos establecidos en la LCSP para garantizar su capacidad y solvencia, así como para valorar la relación de su actividad con el objeto del contrato que se pretende celebrar”*.

Teniendo en cuenta la imperiosa necesidad de actuar que existía en la práctica totalidad de los expedientes fiscalizados y la consecuente mayor laxitud en la documentación de los acuerdos y decisiones de la Administración que nuestra legislación de contratos permite en estos casos, **se han valorado positivamente los casos en que ha quedado constancia documentada en el expediente de haber sido llevada a cabo una verificación suficiente de las referidas capacidad y solvencia**. Así sucede en uno (1) de los contratos fiscalizados del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (**MISSYM-01**), en 28 contratos del Ministerio de Sanidad (**MISAN-01, 02, 09, 11, 15, 16, 21, 22, 32, 33, 34, 35, 42, 43, 44, 45, 49, 57, 58, 60, 61, 62, 65, 66, 70, 72, 74 y 78**), en 9 contratos del Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico (**MITERD-02, 06, 09, 10, 11, 12, 13, 14 y 15**) y **en los siete del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMAU-01, 02, 03, 04, 05, 06 y 07)**.

El examen de la capacidad y solvencia en los contratos de emergencia, como en los restantes contratos de tramitación ordinaria, persigue garantizar la idoneidad del contratista para dar cumplimiento a las prestaciones que constituyen el objeto del contrato en tiempo y forma, debiendo valorarse la relación del sujeto con el objeto del contrato que se pretende celebrar y apreciar la posible existencia de prohibiciones de contratar.

Estas actuaciones contribuyen además a limitar los riesgos de falta de recepción del suministro, de su recepción en calidad o cantidad inferior a la contratada, de obtención de precios no ajustados a mercado o de acudir a personas o empresas afectadas por prohibiciones de contratar o que no estuviesen al corriente del pago de sus obligaciones tributarias o de Seguridad Social. La falta de capacidad de obrar o de solvencia, en condiciones de normalidad, de acuerdo con el artículo 39.2 de la LCSP, puede determinar la nulidad de los contratos afectados, no obstante, debe tenerse en cuenta la situación excepcional existente.

En este sentido, dichas comprobaciones se han de enmarcar en una situación de emergencia donde la necesaria premura de las operaciones a realizar, que colisiona con la ocasional lentitud de estos trámites, y el hecho de que no sea necesaria la tramitación de un expediente de contratación, modulan el cumplimiento de la labor de verificación de estos requisitos.

En relación con este aspecto, resulta especialmente reseñable por su importancia económica, que en los contratos **MISAN-23, 24, 25 y 26** de adquisición de 508 millones de mascarillas quirúrgicas, 10 millones de guantes y 150.000 gafas protectoras, adjudicados todos ellos a la misma empresa española, se observa que el objeto social de la misma es el de “Importación, exportación y distribución de toda clase de productos del ramo de la alimentación”, aspecto ajeno a la necesidad que motiva la contratación y a la naturaleza del suministro que se pretende. Su solvencia técnica no está ni acreditada ni consta fuera comprobada, por cuanto, si bien se indica por el Ministerio que la empresa “recibió valoración positiva tras la realización de diversas consultas, entre ellas un importante grupo empresarial español”, no se ha remitido documentación de dichas consultas, y respecto a que “se recabó informe de situación financiera y otro tipo de información a los ministerios que colaboraron con el Ministerio de Sanidad”, son de fecha posterior a la firma de los contratos con dicha empresa adjudicataria.

Por lo que se refiere al contrato **MISAN-14**, para la adquisición de 144 dispositivos de VMI, fue adjudicado a una empresa cuyo objeto social era la “fabricación de yeso para la construcción”, carente de relación con el objeto del contrato y sin que tampoco se conozca anterior relación con el Departamento.

Por lo que se refiere a las empresas asiáticas con las que se contrató, no existe documentación relativa a su solvencia y capacidad, apreciándose en los expedientes que no se trata de empresas fabricantes, sino de intermediarias.

El contrato **MISAN-70** fue adjudicado al Consejo General de Colegios Oficiales de Psicólogos, pese a que una de las funciones esenciales del Colegio profesional, como órgano regulador de una actividad profesional, es la de protección de los consumidores y usuarios por los servicios prestados por los colegiados velando por la ética y dignidad profesional y por el respeto debido a los derechos de los particulares, y ejercer la facultad disciplinaria en el orden profesional y colegial. Así, resulta contradictorio que el órgano regulador y vigilante de la calidad profesional asuma la directa prestación de los servicios cuya calidad tiene encomendado vigilar. Idéntica valoración merece esta contratación respecto del cumplimiento de la función colegial de “procurar la armonía y colaboración entre los colegiados, impidiendo la competencia desleal entre los mismos”¹⁸.

II.3.10. Cálculo del presupuesto del contrato

El coste económico de los contratos públicos se expresa, de acuerdo con la LCSP, a través de tres magnitudes diferentes: el presupuesto base de licitación, el valor estimado del contrato y el precio, que han de ajustarse y ser adecuados al valor de mercado (artículos 100.2, 101.7 y 102.3 de la LCSP).

A este respecto, el artículo 100.2 de la LCSP dispone que *“A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia”*.

A pesar de que en el trámite de emergencia no existe la obligación de formalizar un expediente de contratación, ha quedado efectiva constancia de algún tipo de desglose de gastos o justificación del cálculo del presupuesto, en 66 contratos de los 152 fiscalizados (48 %); en concreto: en el único contrato fiscalizado del Ministerio de Consumo (**MICONS-01**), en 33 contratos del Ministerio de Sanidad (**MISAN-01, 03, 04, 05, 06, 07, 08, 09, 10, 15, 19, 29, 30, 32, 42, 43, 44, 45, 49, 51, 57, 60, 61, 62, 66, 68, 70, 72, 74, 75, 78, 79 y 80**), en los doce contratos fiscalizados del Ministerio de Trabajo y Economía Social (**MITES-01, 02, 03, 04, 05, 06, 07, 08, 09, 10, 11 y 12**); en 12 contratos del Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico (**MITERD-01, 02, 04, 05, 08, 09, 10, 11, 12, 13, 14 y 15**); en los siete fiscalizados del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (**MITMAU-01, 02, 03, 04, 05, 06 y 07**).

Con independencia de lo anterior, cabe realizar las siguientes observaciones:

- En el expediente **MITERD-08** el presupuesto se fijó a tanto alzado en 180.000 euros. Aunque en la memoria justificativa se hace una estimación de costes por cada uno de los bloques de productos que pretendían adquirirse (medidas de higiene, medidas colectivas y medidas de protección individual), no se desglosó el presupuesto del contrato por cada uno de los lotes en los que se dividió su objeto.

¹⁸ Pese a lo que se indica en las alegaciones efectuadas por el Ministerio, en ningún momento se cuestiona la celebración por la Administración, en general, de contratos con Colegios Profesionales, sino la del específico contrato que se indica por la concurrencia en la misma personalidad contratante, el Colegio Profesional, de la consideración de prestador del servicio y de órgano profesional vigilante de la calidad del servicio prestado.

- La memoria justificativa del expediente **MISSYM-02** fijó inicialmente el presupuesto de la licitación en 27.500 euros, sin desglosar los costes directos e indirectos derivados de la ejecución del contrato ni justificar el cálculo de este presupuesto.
- El contrato **MISAN-70**, suscrito con el Consejo General de Colegios de Psicólogos de España preveía la participación de 40 profesionales así como el compromiso asumido por el Consejo de designar a un psicólogo con amplia experiencia en la gestión de crisis y emergencias, que actuará como “coordinador del servicio” y que formará parte del equipo de gestión constituido por al menos, 4 miembros, de los equipos y Junta de Gobierno del Colegio Oficial. El presupuesto que se acompaña a la memoria y al contrato refiere un gasto de imprevistos (5.000 euros). Además, se preveía un coste por cese de contratos de los 40 profesionales de 32.000 euros (a razón de 800 euros por cada uno de los 40 profesionales), coste que carece de justificación teniendo en cuenta las características del contrato.

II.3.11. Publicidad de la formalización del contrato

El artículo 63.1 de la LCSP dispone que *“los órganos de contratación difundirán exclusivamente a través de Internet su perfil de contratante, como elemento que agrupa la información y documentos relativos a su actividad contractual al objeto de asegurar la transparencia y el acceso público a los mismos”*. Y el apartado 3 a) de este mismo artículo incluye en la información mínima que han de publicar en su perfil del contratante estos órganos el anuncio de formalización de los contratos. En este sentido, el artículo 154 de la LCSP establece que *“la formalización de los contratos deberá publicarse, junto con el correspondiente contrato, en un plazo no superior a quince días tras el perfeccionamiento del contrato en el perfil de contratante del órgano de contratación”* y que *“En los contratos celebrados por la Administración General del Estado, o por las entidades vinculadas a la misma que gocen de la naturaleza de Administraciones Públicas el anuncio de formalización se publicará además, en el plazo señalado en el apartado anterior, en el «Boletín Oficial del Estado»”*.

Los contratos de emergencia no están exentos del cumplimiento de esta obligación legal, habiéndose constatado lo siguiente:

- No se ha acreditado en los expedientes la publicación en el perfil del contratante del órgano de contratación del anuncio de formalización de los siguientes 18 contratos: **MISAN-09¹⁹ y 33, MITERD-01, 02, 03, 04, 05, 06, 07, 08 y 16, MAETD-05, 06, 13, 14 y 15, MINHAC-07 y MITES-12**.
- No se ha acreditado en los expedientes la publicación en el BOE del anuncio de formalización de los siguientes 38 contratos: **MISAN-01, 02²⁰ 14, 16, 22, 30, 33, 64, 67, 71, MITERD-01, 02, 03, 04, 05, 06, 07, 08 y 16, MAETD-01, 05, 06, 07, 08, 09, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 18, MICONS-01, MINHAC-06, 07 y 08 y MITES-12**.
- Se ha constatado la publicación fuera de plazo del anuncio de formalización de los siguientes 65 contratos de la muestra en el perfil del contratante del órgano de contratación y en el BOE: **MISAN-03, 04, 05, 06, 07, 08, 09, 10, 11, 12, 13, 15, 17, 18, 19, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29,**

¹⁹ La publicación de la formalización del contrato del Ministro de Sanidad **MISAN-9** (Acuerdo de Convalidación de 21 de enero 2021) se produjo el 12 de marzo en el perfil del contratante (Plataforma de Contratación del Estado) del INGESA, figurando este organismo como poder adjudicador.

²⁰ De acuerdo con la documentación aportada en alegaciones, la publicación de la formalización de los contratos del Ministro de Sanidad **MISAN-03, 04, 05, 06, 07, 08 y 09** fue realizada por el INGESA, figurando este organismo como poder adjudicador.

31, 32, 34, 35, 40, 42, 43, 44, 49, 51, 57, 58, 60, 61, 62, 63, 65, 66, 68, 69 y 70, MAETD-02 y 03, MAPA-01, MINHAC-01, 02, 03, 04, 05 y 12, MISSYM-01, 02 y 03, MINCOTUR-01, MITES-01, 03, 04, 05, 06, 07, 08 y 10.

- El expediente **MINHAC-11** fue publicado en plazo en el perfil del contratante del órgano de contratación, pero fuera de plazo en el BOE.

II.3.12. Dación de cuentas al Consejo de Ministros de la tramitación de emergencia de los contratos

El artículo 120.1.b) de la LCSP establece uno de los escasos requisitos legales especiales, de obligado cumplimiento, que han de verificarse necesariamente en la tramitación de emergencia de los contratos al disponer: *“b) Si el contrato ha sido celebrado por la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social o demás entidades públicas estatales, se dará cuenta de dichos acuerdos al Consejo de Ministros en el plazo máximo de treinta días”.*

A pesar de haber sido solicitada expresamente la documentación justificativa del cumplimiento de esta obligación no ha quedado acreditado que se haya dado cuenta al Consejo de Ministros de los siguientes contratos: **MITERD-02, 03, 04 y 05 y MITES-12.**

Aunque el plazo de 30 días para dar cuenta de los contratos de emergencia al Consejo de Ministros contemplado en la LCSP es un plazo previsto para situaciones de normalidad, en las que este tipo de contratos son escasos, y no para situaciones excepcionales como la que ha sido objeto de fiscalización, que dio lugar a un extraordinario volumen de contratos de esta naturaleza para gestionar, se ha comprobado que esta dación de cuentas se efectuó fuera del indicado plazo en los siguientes expedientes: **MISAN-03, 04, 05, 06, 07, 08, 09²¹, 16, 17, 21, 33, 34, 35, 40, 42, 43, 44, 45, 49, 51, 57, 58, 60, 61, 63, 65, 66, 67, 68, 70, 72, 75 y 80, MITERD-07, 08 y 16, MAETD-18 y MITES-10.**

II.4. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS

II.4.1. Inicio de la ejecución de las prestaciones en el plazo de un mes desde el acuerdo de contratación de emergencia

El artículo 120.1.c) de la LCSP establece que el plazo de inicio de la ejecución de las prestaciones en los contratos públicos tramitados por el procedimiento de emergencia no podrá ser superior a un mes desde que el órgano de contratación acuerde la adjudicación de emergencia. La razón de ser de estos contratos es la atención inmediata a una situación excepcional, de ahí que su inicio no puede demorarse en el tiempo y que la LCPS señale que, si se excediese este plazo de un mes para el inicio, la contratación requerirá su tramitación a través de un procedimiento ordinario.

²¹ En fase de alegaciones el Ministerio aportó la documentación acreditativa de la dación de cuentas al Consejo de Ministros, producida en 2021, de los contratos **MISAN-03, 04, 05, 06, 07, 08, 09 y 51.**

Sin embargo, se ha comprobado el incumplimiento de este plazo legal en los expedientes siguientes²²:

- El contrato **MISAN-02** cuyo objeto fue el suministro de 850 dispositivos de ventilación mecánica invasiva (VMI) para coronavirus COVID-19, fue adjudicado el 23 de marzo de 2020, pero el inicio de la ejecución de las prestaciones no se produjo hasta el 30 de abril de 2020 según consta en el acta de recepción y conformidad, firmada el 1 de octubre de 2020. Este retraso en el inicio se vio agravado por ulteriores retrasos en los sucesivos plazos de entrega acordados, extendiéndose hasta el mes de julio de 2020, dando lugar, incluso, al inicio de los trámites para la resolución del contrato, como más adelante se expone en el epígrafe II.4.7 de este informe.
- El contrato **MISAN-12** cuyo objeto lo constituía el suministro de 100 dispositivos de ventilación mecánica, fue adjudicado con fecha 23 de marzo de 2020, previéndose el comienzo del suministro el 15 de abril, sin embargo, la primera entrega no se produjo hasta el 17 de mayo y la segunda el 24 de mayo. Es de reseñar que con fecha 28 de mayo, una vez valoradas las alegaciones efectuadas al requerimiento realizado por el Ministerio, se acordó aceptar el nuevo calendario.
- El contrato **MISAN-23**, cuyo objeto fue el Suministro de 58.000.000 de mascarillas de protección respiratoria para el coronavirus COVID-19, fue adjudicado el 23 de marzo de 2020, pero la entrega de los suministros contratados comenzó el 13 de julio de 2020, según quedó reflejado en el acta de recepción de los suministros y conformidad con las entregas realizadas, firmada el 22 de octubre de 2020.
- Los contratos **MISAN-75**, **MISAN-76** y **MISAN-77**, tramitados por la AEMPS, tuvieron por objeto la adjudicación, en diferentes lotes, de las obras de modificación de la zona del comedor de la sede central de este organismo para cumplir con las recomendaciones sobre distanciamiento social frente al COVID-19. Los contratos fueron declarados de emergencia el 20 de abril de 2020 y el inicio del primero de ellos (**MISAN-75**), se certificó el 1 de junio de 2020, en un documento firmado el 28 de octubre de 2020, levantándose el acta de comprobación de las obras el 5 de junio de 2020; el inicio del segundo (**MISAN-76**) se acreditó el 15 de junio de 2020, en un documento firmado el 28 de octubre de 2020, levantándose el acta de comprobación de las obras el 5 de junio de 2020; y el inicio de la ejecución del tercero (**MISAN-77**) se acreditó el 18 de junio de 2020 en un documento firmado el 28 de octubre de 2020, levantándose el acta de comprobación de las obras el 11 de junio de 2020. Sin perjuicio de la incoherencia de algunas de estas fechas, por su asincronía, el inicio acreditado de las obras se produjo con posterioridad a la finalización del plazo de un mes marcado por la LCSP²³.

Por otra parte, en los expedientes que se refieren a continuación, no ha quedado acreditado adecuadamente que la ejecución del contrato comenzara efectivamente antes del plazo de un mes señalado por la LCSP:

²² En las alegaciones el Ministerio de Sanidad señala que este artículo debería ser interpretado en el sentido de que se debe considerar cumplido si la obligación de que la ejecución del contrato comience en el plazo de un mes se ha establecido en la declaración de emergencia, aunque luego no se cumpla. Esta interpretación convertiría el precepto en una mera declaración formal.

²³ En alegaciones se indica que “las circunstancias excepcionales de aquellas fechas explican y justifican que los contratistas no pudieran iniciar los trabajos adjudicados en la fecha establecida”. Al respecto debe destacarse que, puesto que la declaración de emergencia se realizó el 20 de abril, con independencia de que existieran dichas circunstancias, parece evidente que se conocían sus efectos y lo que deberían haber influido en los plazos de las obras, máxime cuando se estableció que las obras comenzarían en un plazo de siete días.

- En los expedientes **MAETD-07, MAETD-08, MAETD-10, MAETD-11 y MAETD-12** el certificado de conformidad con los suministros entregados acredita únicamente que las prestaciones se cumplieron, pero no cuándo se dio cumplimiento a las mismas.

II.4.2. Pago al contratista de abonos a cuenta

Los órganos de contratación de los diversos Ministerios han llevado a cabo la realización de pagos anticipados (abonos a cuenta) a los contratistas con anterioridad al inicio de la prestación en 19 contratos de los 152 celebrados.

El artículo 198.3 de la LCSP, establece, con carácter general, que el contratista tiene derecho a percibir abonos a cuenta por el importe de las operaciones preparatorias de la ejecución del contrato y que están comprendidas en el objeto del mismo, en las condiciones señaladas en los respectivos pliegos, debiéndose asegurar los referidos pagos mediante la prestación de garantías.

No obstante, para los contratos de emergencia celebrados para hacer frente al COVID-19, el apartado 2 del artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, estableció un régimen distinto. En estos contratos, si se consideraba necesario realizar abonos a cuenta por actuaciones preparatorias a realizar por el contratista, no era de aplicación lo dispuesto respecto a las garantías en la LCSP, correspondiendo al órgano de contratación determinar tal circunstancia en función de la naturaleza de la prestación a contratar y la posibilidad de satisfacer la necesidad por otras vías. Y el referido artículo 16.2 estableció de forma taxativa que *“De la justificación de la decisión adoptada deberá dejarse constancia en el expediente”*.

Se ha comprobado a este respecto que, habiéndose producido abonos a cuenta sin exigencia de garantías, esta exención ha sido justificada de forma genérica sin estar referida a las circunstancias concretas de cada contrato, en los siguientes expedientes **MISAN-01, 02, 13, 14, 23, 24, 25, 26, 27, 28 y 31**. En los expedientes señalados la justificación se limitó a indicar *“que en los abonos a cuenta a realizar en virtud de esta contratación resulta de aplicación la excepción prevista en el artículo 16 del Real Decreto Ley 7/2020, de 12 de marzo”*, lo que no responde a la determinación concreta para cada caso, en función de la naturaleza de la prestación a contratar y la posibilidad de satisfacer la necesidad por otras vías, a las que se refiere el mencionado artículo 16.2²⁴. En todos los casos de dicho Ministerio, los informes de la Intervención delegada no realizaron consideración alguna al respecto.

II.4.3. Acreditación de la recepción o conformidad con la entrega o realización del objeto del contrato

El artículo 210.1 de la LCSP dispone que el contrato se entenderá cumplido por el contratista cuando este haya realizado, de acuerdo con los términos del mismo y a satisfacción de la Administración, la totalidad de la prestación. Y, de conformidad con lo dispuesto en el apartado segundo de este artículo, la constatación de este cumplimiento exigirá por parte de la Administración un acto formal y positivo de recepción o conformidad dentro del mes siguiente a la entrega o realización del objeto del contrato, o en el plazo que se determine en el pliego de cláusulas administrativas particulares por razón de sus características. A la Intervención de la Administración correspondiente le será

²⁴ Pese a lo que se indica por el MISAN, los expedientes no contienen una expresa justificación de la necesidad de efectuar el pago anticipado al contratista, sin que ello pueda ser sustituido, como se manifiesta en las alegaciones, mediante la exposición de las diversas circunstancias que pudieran justificar la contratación por el trámite de emergencia.

comunicado, cuando ello sea preceptivo, la fecha y lugar del acto, para su eventual asistencia en ejercicio de sus funciones de comprobación de la inversión.

En determinados expedientes de la muestra fiscalizada, aunque sí consta un acta de recepción o un certificado de conformidad con la ejecución del contrato, estos no acreditan la fecha en la que se ejecutó el contrato o el cumplimiento en tiempo y forma de las prestaciones a cargo del contratista. Así sucede en los siguientes expedientes:

- En los expedientes **MAETD-15**, cuyo objeto fue el servicio de producción de una campaña para la promoción del uso de la aplicación Radar COVID-19 y **MAETD-16**, cuyo objeto fue la elaboración y ejecución de un plan de medios para la promoción del uso de la aplicación RADAR COVID, tramitados por la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, del MAETD, el certificado de conformidad con los servicios prestados fue firmado por un cargo de carácter eventual, el Director de Comunicación de la Vicepresidencia Tercera del Gobierno. El personal eventual solo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial de acuerdo con el artículo 12 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TRLEBEP) y no puede ejercer potestades públicas relacionadas con la salvaguarda de los intereses generales del Estado y las Administraciones Públicas, como es la certificación del cumplimiento de un contrato público, de acuerdo con el artículo 9.2 del TRLEBEP. La recepción de las prestaciones de estos contratos se habría efectuado, por lo tanto, por una persona que carecía de competencia para ello.

II.4.4. Comprobación material de la inversión por la Intervención General de la Administración del Estado

De acuerdo con el artículo 210.2 de la LCSP, a la Intervención de la Administración correspondiente le será comunicado, cuando ello sea preceptivo, la fecha y lugar del acto, para su eventual asistencia en ejercicio de sus funciones de comprobación de la inversión.

Estas funciones se definen, en primer lugar, en el artículo 150.2 a) de la LGP, que integra en el ámbito de la función interventora de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) a la fiscalización previa de los actos que reconozcan derechos de contenido económico, aprueben gastos, adquieran compromisos de gasto, o acuerden movimientos de fondos y valores. Y, en desarrollo de este precepto, en el artículo 28.4 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen del control interno ejercido por la IGAE, que establece que los órganos gestores deberán solicitar de dicha Intervención General, la designación de representante, para su asistencia potestativa a la comprobación material de la inversión, cuando el importe de esta sea igual o superior a 50.000 euros, con exclusión del IVA o impuesto equivalente, con una antelación de treinta días hábiles a la fecha prevista para la terminación de la prestación objeto del contrato o encargo, entendiéndose por tal la fecha de entrega o realización total de la inversión.

Debe tenerse en cuenta también, a este respecto, la *Resolución de 23 de marzo de 2020, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de marzo de 2020, por el que se adoptan medidas urgentes y excepcionales en el ámbito del control de la gestión económico-financiera efectuado por la Intervención General de la Administración del Estado como consecuencia del COVID-19*, que, en atención a la situación de emergencia sanitaria, dispensó al representante de la Intervención delegada competente de la obligación de comparecer en la recepción de las prestaciones en los expedientes en los que así se ordenara por el Interventor General de la Administración.

Teniendo en cuenta este régimen jurídico, no ha quedado acreditada la comprobación material de la inversión por el representante de la Intervención General de la Administración del Estado, sin que hubiera quedado tampoco acreditada la dispensación de su asistencia al acto de comprobación, en los siguientes 2 expedientes, correspondientes, todos ellos, al Ministerio de Sanidad: **MISAN-45** y **62**²⁵.

II.4.5. Modificaciones contractuales y reajustes de anualidades

El artículo 190 de la LCSP reconoce a la Administración, dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en ella, la prerrogativa de modificar los contratos por razones de interés público. En el mismo sentido, el artículo 203.1 de la LCSP establece que, sin perjuicio de los supuestos previstos en esta Ley respecto a la sucesión en la persona del contratista, cesión del contrato, revisión de precios y ampliación del plazo de ejecución, los contratos administrativos solo podrán ser modificados por razones de interés público.

En los expedientes de emergencia integrantes de la muestra siguientes **MISAN-10, 12, 13, 23, 24, 25, 26, 27, 29, 32, 34, 35, 42, 43, 45, 49, 50, 51, 57, 58, 63, 65, 66, 68** y **70** se previó la posibilidad de modificar el contrato. Por lo tanto, en todos los demás expedientes todas las modificaciones de las que han podido ser objeto debían cumplir los requisitos del artículo 205 de la LCSP, que regula las modificaciones contractuales no previstas en el propio contrato. Estas modificaciones solo proceden en los casos y con los requisitos previstos en este artículo.

En relación con el posible reajuste de las anualidades del contrato, el artículo 96 del RGLCAP dispone, en su apartado primero, que *“cuando por retraso en el comienzo de la ejecución del contrato sobre lo previsto al iniciarse el expediente de contratación, suspensiones autorizadas, prórrogas de los plazos parciales o del total, modificaciones en el proyecto o por cualesquiera otras razones de interés público debidamente justificadas se produjese desajuste entre las anualidades establecidas en el pliego de cláusulas administrativas particulares integrado en el contrato y las necesidades reales en el orden económico que el normal desarrollo de los trabajos exija, el órgano de contratación procederá a reajustar las citadas anualidades siempre que lo permitan los remanentes de los créditos aplicables, y a fijar las compensaciones económicas que, en su caso, procedan”*.

En los siguientes expedientes, se produjeron modificaciones contractuales sin ajustarse a los límites y requisitos establecidos legalmente:

- En el expediente **MISSYM-01**, cuyo objeto fue la obra de reforma de espacios de trabajo en el edificio administrativo de la calle de José Abascal 39, de Madrid, la dirección facultativa de la obra elevó, una vez comenzados los trabajos, un informe al órgano de contratación en el que se pusieron de manifiesto una serie de incidencias sobrevenidas que obligaban a acometer nuevos trabajos inicialmente no previstos, de carácter estructural, y que motivaban la necesidad de modificar el contrato. El órgano de contratación acordó la modificación solicitada introduciendo nuevas unidades de obra no contempladas inicialmente en la Resolución de 18 de mayo de 2020, por la que se declaraba la tramitación de emergencia de este expediente, y ampliando su plazo de ejecución. En virtud de esta modificación el precio del contrato pasó de los 850.000 euros inicialmente acordados a 1.938.944,92 euros, produciéndose un incremento de más del 128 % en el precio, muy por encima del límite legal máximo del 50 % autorizado por

²⁵ Respecto de los expedientes **MISAN-45** y **62**, en la fase de alegaciones se han remitido sendos escritos de la IGAE, carentes de firma, dispensando la asistencia al acto de recepción.

el artículo 205.2.a) 2º de la LCSP. La modificación tuvo además por objeto atender necesidades estructurales sobrevenidas que excedían de las razones de salud que pudieron justificar las obras iniciales y su tramitación de emergencia, como ya se ha anticipado en el epígrafe II.2.3, por lo que debieron haber sido tramitadas a través de un procedimiento ordinario.

- En idéntica circunstancia incurren los contratos **MISSYM-02** y **MISSYM-03**, de coordinación de seguridad y salud y de dirección facultativa de la referida obra, que fueron igualmente modificados, incrementando su precio inicial en un 90 % y en un 102 % respectivamente.
- En el expediente **MITES-10** cuyo objeto fue el servicio de gestión del centro de atención al ciudadano para informar sobre la presentación de ERTes, el órgano de contratación emitió el 6 de mayo de 2020 una memoria complementaria cuyo objeto era ampliar el número de horas de atención telefónica inicialmente contratadas. Como consecuencia de esta modificación contractual, el presupuesto inicial del contrato (de 65.754,43 euros) se incrementó en más de un 364 %, hasta 305.323,54 euros, muy por encima del límite legal máximo del 50 % autorizado por el artículo 205.2.a) 2º de la LCSP, razón por la cual el órgano de contratación debió haber tramitado otro expediente diferenciado para la contratación de las horas adicionales.

Por su parte, en los expedientes **MISAN-60** y **MISAN-61**²⁶ se reajustaron las anualidades previstas inicialmente para el pago del precio del contrato sin motivarse de acuerdo con lo previsto en el artículo 96.1 del RGLCAP, ya que no se hace referencia en ninguno de ellos a las posibles suspensiones, prórrogas en la ejecución, modificaciones en el proyecto o cualesquiera otras razones que pudieron haber justificado la modificación en cuestión.

II.4.6. Resolución anticipada del contrato

El artículo 307.1 de la LCSP prevé, en caso de resolución del contrato público de suministros, la recíproca devolución de los bienes y del importe de los pagos realizados, y, cuando no fuera posible o conveniente para la Administración, habrá de abonar ésta el precio de los efectivamente entregados y recibidos de conformidad.

En dos de los contratos analizados se produjo la resolución total:

- a) En el expediente **MISAN-01**, cuyo objeto era el suministro de 659.000 unidades de Kits Diagnósticos para coronavirus COVID-19, se produjo la adjudicación el 18 de marzo de 2020 por 14.168.500 euros, disponiendo cuatro entregas el 17 de marzo, 20 de marzo, 27 de marzo y 14 de abril de 2020. El 21 de marzo de 2020 se recibieron 9.000 euros y el 25 de marzo 50.000 euros. Conforme se indica en la recepción “se consideró necesario realizar un estudio de fiabilidad”, de modo que los resultados indicaron que la sensibilidad de la prueba rápida era “muy inferior en nuestro medio a lo que indicaba la validación clínica por la que se obtuvo el marcado CE”, por lo que se procedió a la devolución. La empresa adjudicataria se ofreció a sustituir todas las unidades de la técnica rápida por otro producto entregado gratuitamente, sin embargo, realizado un nuevo estudio de fiabilidad del nuevo producto la sensibilidad de la prueba también resultó “muy inferior en nuestro medio a lo que indicaba la validación clínica por la que se obtuvo el marcado CE”. A la vista de lo anterior, se procedió

²⁶ Pese a lo que se manifiesta en alegaciones respecto a que los reajustes no se fundaban en ninguna de las causas previstas en el artículo 96 del RGLCAP, este precepto expresamente prevé que cuando por cualesquiera otras razones de interés público debidamente justificadas se produjese desajuste entre las anualidades establecidas y las necesidades reales en el orden económico, se procederá al reajuste. Sin embargo, en los contratos analizados tal justificación no se aportó.

a rechazar los bienes entregados y se requirió la devolución del precio satisfecho hasta ese momento, habiéndose devuelto el mismo por el adjudicatario el 17 de abril.

- b) En el expediente **MISAN-14**, cuyo objeto fue la adquisición de 144 dispositivos de VMI para el COVID-19, modelo Breas-Vivo 65, se acordó la resolución anticipada del contrato ante la imposibilidad del contratista de ejecutarlo (circunstancia que comunicó a la Administración el 2 de abril de 2020, tan solo una semana después de que se le adjudicara el contrato y se le abonara anticipadamente el precio estipulado de 2.736.000 euros, más el IVA correspondiente), sin que, como se indicó, haya resultado justificada la adjudicación del contrato a una empresa cuyo objeto social era la fabricación de yeso.

Como se indica en el documento de resolución del contrato remitido por la Secretaría General de Sanidad al contratista el 26 de mayo de 2020, la adjudicataria propuso al órgano de contratación la sustitución de los equipos cuyo suministro se contrató por otros equivalentes de otra marca y modelo. El órgano de contratación rechazó esta propuesta y acordó la resolución del contrato, requiriendo al contratista la devolución de las cantidades pagadas a cuenta.

Según se acredita en el expediente, el contratista procedió a devolver 1.500.000 euros del total de los 3.310.560 euros pagados a cuenta (IVA incluido), se han cobrado en vía ejecutiva 406.346,61 euros, estando pendientes de devolución 1.404.213,39 euros, que se encuentran reclamados en vía ejecutiva por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

II.4.7. Prórrogas en la ejecución, revisiones de precios y suspensión de su ejecución, retrasos en la ejecución, deficiencias de calidad y requerimientos de reposición

En la ejecución de determinados contratos fiscalizados, en una situación de emergencia excepcional y en el contexto de un desabastecimiento global, se han producido incidencias e incorrecciones por demoras o defectuoso cumplimiento de la obligación contractual. Utilizando los diferentes mecanismos que establece la normativa vigente, los retrasos en la ejecución motivaron la ampliación de los plazos, los cuales, en ocasiones, también se vieron nuevamente incumplidos. En otros casos, se requirió a los suministradores la reposición de diverso material que no cumplía los requisitos técnicos o el reintegro de su importe, en algunos casos aún pendientes de ejecutar en vía ejecutiva. También algunos incumplimientos han motivado resoluciones de contratos.

En la mayoría de los expedientes en que se han producido demoras relevantes y cumplimientos defectuosos, los productos adquiridos eran importados principalmente de China, siendo los adjudicatarios empresas asiáticas o bien empresas españolas que manifestaban tener acuerdos de suministro con empresas asiáticas. En todos los casos se estableció que la recepción de la mercancía se produciría en el país asiático, siendo después tramitado el transporte a España, por vía aérea, ferroviaria o marítima, por el propio Ministerio de Sanidad.

Los retrasos en la gestión de este material, como se ha expuesto en el apartado I.2 Antecedentes, fueron ocasionados por una congestión de los aeropuertos, puertos y estaciones ferroviarias chinos, un endurecimiento de criterios de inspección aduanera y de calidad, dando lugar al bloqueo de la mercancía en aduana hasta la subsanación de los defectos. Asimismo, en abril de 2020 se modificaron en varias ocasiones diversas normativas chinas en lo relativo a la calidad, licencias, marcado y etiquetado de productos destinados a la exportación, aplicables con carácter retroactivo a los productos ya entregados, por lo que, antes de disponer de los permisos oportunos, hubo mercancías que tuvieron que devolverse a fábrica hasta que fuesen válidas para la exportación.

De la lectura de las alegaciones se evidencia que las dificultades de los contratistas para conseguir de los fabricantes productos homologables con las prescripciones técnicas existentes en Europa fueron también causa admitida por el Ministerio de Sanidad para conceder plazos de entrega, en ocasiones, muy dilatados con la finalidad de procurarse los suministros contratados.

Las incidencias ocurridas en la ejecución, en cuanto a retrasos y calidad de los productos suministrados, se produjeron principalmente en los siguientes contratos:

1- Contratos MISAN-02, 12 y 13

Estos tres contratos se celebraron para la adquisición de dispositivos de ventilación mecánica invasiva (VMI). Por su importancia e incidencias en el suministro, destaca el contrato **MISAN-02** adjudicado el 23 de marzo de 2020, de suministro de 850 dispositivos a un precio unitario de 15.000 euros, por la DGCCSSNSF, en el que, según la documentación analizada, el contratista apenas había iniciado el suministro dentro de los siguientes 30 días, ya que solo había entregado 8 ventiladores el 30 de abril.

Ante el incumplimiento, el contratista presentó el 28 de mayo una justificación con un nuevo calendario de entregas, ante el cual, junto con la evidencia de que otros suministradores de ventiladores contratados en las mismas fechas por la DGCCSSNSF o por INGESA estaban respondiendo adecuadamente a sus compromisos de modo que se estaba procediendo a realizar reserva estratégica de los mismos, y dado que los ofrecidos se limitaban a características básicas, la DGCCSSNSF, previo informe de la Abogacía del Estado, comunicó el 1 de julio a la empresa adjudicataria el inicio de los trámites para la resolución del contrato. No obstante, el siguiente documento cronológico del expediente es un acta de recepción de 1 de octubre de 2020 en la que se dice que los 614 equipos que faltaban por entregar se habían puesto a disposición en China en el mes de julio y en la que se dan por recibidos de conformidad todos los respiradores “entregados de acuerdo con las condiciones establecidas en la memoria justificativa y demás documentación obrante en el expediente”.

El Ministerio de Sanidad señala en sus alegaciones que la puesta a disposición de los dispositivos que restaban se realizó el 20 de julio y que se decidió aceptar los dispositivos debido a que en esta fecha se habían incrementado los casos de COVID-19 y existía previsión de empeoramiento.

Los suministros de los contratos **MISAN-12** y **13**, adjudicados el 24 y 25 de marzo, respectivamente, también tuvieron incidencias por retrasos, de modo que quedaron completados entre mayo y julio de 2022.

El precio unitario por dispositivo en el contrato **MISAN-02** resultó sensiblemente inferior al pagado a otros suministradores. El precio por cada una de las 850 unidades del modelo Aeonmed VG70 fijado en este contrato, 15.000 euros, resultó sensiblemente inferior al de cada una de las 100 unidades del mismo modelo en el contrato **MISAN-12**, 26.430,50 euros, y también inferior a los 47.865 euros fijados para cada uno de los 20 dispositivos de otro fabricante adquiridos mediante el contrato **MISAN-13** al que los expertos calificaron de básico pero que “serviría en las circunstancias en las que estamos”. Esto implica que se adquirieron de diferentes calidades y características y con nula influencia del precio debido a la situación de crítica necesidad de los primeros momentos de la pandemia.

2- Contratos MISAN-23, 24, 25 y 26

Los contratos **MISAN-23**, **24**, **25** y **26** tuvieron por objeto la adquisición de 508 millones de mascarillas quirúrgicas, 10 millones de guantes de nitrilo y 150.000 gafas de protección, cuyo

importe conjunto supone 217,5 millones de euros. Las entregas se realizarían en China siendo después necesario efectuar el traslado a España. Los cuatro contratos fueron adjudicados el 23 de marzo a un mismo contratista, sin vinculación con el ramo sanitario sino con el de la alimentación.

El cumplimiento estricto del contrato por este adjudicatario fue bastante irregular y la Administración tuvo importantes dificultades para tratar de conseguir los suministros.

Hasta el 30 de abril de 2020, finalizado el plazo inicialmente previsto de ejecución, se habían entregado 106,9 millones de mascarillas (un 21 % de las pactadas). Faltaban por remitir 401,1 millones de mascarillas, siendo la causa última del retraso la imposibilidad de exportar el material del contratista tras los cambios en la legislación china, por no ser mascarillas aptas para uso médico, tal y como se establecía en el contrato. Por esta razón, el gobierno chino exigía para autorizar la salida de la mercancía que el importador firmase un documento comprometiéndose a que no se utilizaran para uso médico, lo que no podía ser admitido por la Administración española por cuanto resultaba contrario a lo contratado y necesitado.

En estas circunstancias, la DGCCSNF, tras recordar el incumplimiento al contratista y que este presentase un nuevo calendario de entregas, el 22 de mayo aprobó una ampliación del plazo de ejecución que pasaba de las 4 semanas iniciales a 20. Este nuevo plazo también fue incumplido, realizándose la última entrega el 24 de septiembre, sin que se utilizara el recurso a la imposición de penalidades para instar a su pronta ejecución o a la reclamación de daños y perjuicios por considerar el Ministerio que “era un plazo aceptable dadas las necesidades existentes”.

No obstante, los defectos más graves de los 106,9 millones de mascarillas recibidas hasta abril consistieron en que no tenían un etiquetado y envasado que garantizase la suficiente calidad del producto y la responsabilidad del fabricante, del representante autorizado y del contratista.

En aquellos complicados momentos se habían establecido una serie de excepciones en relación con la calidad de los productos. Así, la Recomendación (UE) 2020/403 de la Comisión de 13 de marzo de 2020 permitió que los productos sanitarios, como las mascarillas quirúrgicas, que no tuvieran el marcado CE pudieran ser objeto de una adquisición organizada por las autoridades competentes siempre que se verificara que respondían a un nivel elevado de protección de la salud y la seguridad. La Recomendación disponía que las autoridades competentes de los Estados miembros debían garantizar que tales productos solo podían estar disponibles para el personal sanitario durante la crisis sanitaria en curso, sin que entrasen en los canales habituales de distribución ni que estuvieran a disposición de otros usuarios. Se ha comprobado que al menos 28,6 millones de mascarillas fueron distribuidas por el Ministerio fuera del Sistema Nacional de Salud a través de las Delegaciones del Gobierno (25 millones), así como a otros Ministerios y ONG, sin que se conozca si todos los receptores finales fueron personal sanitario.

Por otra parte, unos días después de esta adjudicación, se aprobó la Orden SND/326/2020, de 6 de abril, y se completó con la disposición de la AEMS de 7 de abril referente a los requisitos y documentos exigibles para la puesta en funcionamiento de productos sin marcado CE²⁷ y, como se afirma en las alegaciones, supuso que se autorizara temporalmente la admisión de productos sin dicho marcado, aunque en las comunicaciones mantenidas entre el adjudicatario y el Ministerio, conste que se entregarían “mascarillas quirúrgicas de uso médico, de 3 capas, con marcado CE y con una EFB>99 %”. La excepcionalidad del marcado CE fue aplicable a las mascarillas recibidas

²⁷ Se exigió una serie de documentación como copia de etiquetado con indicación de cumplimiento de normativa técnica exigible y certificado emitido por un laboratorio acreditado que indique que los productos cumplían la normativa. Respecto de las mascarillas quirúrgicas, en concreto se refería a la eficacia de filtración bacteriana (EFB), respirabilidad y resistencia a salpicaduras, entre otras, conforme a la norma EN 14683:2019 + AC:2019 para mascarillas tipo IIR.

en abril de 2020. A partir de junio, se empezaron a recibir los 401,1 millones de mascarillas cuyo plazo de entrega se había ampliado, todas las cuales llevaban marcado CE y, conforme se indica en las comunicaciones entre el adjudicatario y el Ministerio y en las alegaciones de este, debían cumplir los requisitos del estándar europeo EN 14683.

Como consecuencia de los controles y ensayos, en diferentes momentos, el Ministerio advirtió que parte del material suministrado (ya en las primeras partidas llegadas a España a finales de marzo y principios de abril), no alcanzaba el nivel exigible de eficacia de filtración bacteriana (EFB>99 %), el índice de respirabilidad (<40 o <60, según sea tipo II o IIR) u otras prescripciones técnicas, requiriendo a la empresa adjudicataria en estos casos la reposición del material identificado no conforme. En conjunto, de los diferentes fabricantes se solicitó la reposición del siguiente material:

CUADRO N.º 4
REQUERIMIENTOS DE REPOSICIÓN DE MASCARILLAS DEFECTUOSAS

Fabricante	Fecha requerimiento	Mascarillas	Lote	Fecha reposición	Reposición (unidades)
3	15/06/2020	1.750.000	20200330	24-27/09/2020	1.750.000
3	03/09/2020	9.326.000	20200330	27/09/2020	9.326.000
9	05/10/2020	10.000.000	ZT 200520	25/10/2020	10.000.000
8	05/10/2020	3.000.000	JHF063	25/10/2020	3.000.000
8	17/11/2020	3.000.000	JHF065	04-05/03/2021	3.000.000

Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, tras los controles y ensayos efectuados, un total de 7,5 millones de mascarillas suministradas por este adjudicatario, valoradas en 3.187.500 euros, constan con la indicación “destrucción” al no poderse garantizar que el producto fuese lo suficientemente seguro para la salud pública por imposibilidad de identificación, al desconocerse si pertenecían o no a un lote defectuoso y, por tanto, si cabía o no la reposición. En las alegaciones se afirma que existió un problema puntual de logística, en el embarque en origen y posterior almacenamiento, no atribuible al Ministerio.

En ocasiones, como en el requerimiento de 5 de octubre de 2020, se reclamó al adjudicatario que asumiese los gastos de reposición o de transporte hasta España, determinación que, a pesar de figurar en el requerimiento, no consta que se llevara a la práctica. Tampoco se optó en ningún momento por desistir de recibir la mercancía contratada.

En los siguientes supuestos, si bien los ensayos de calidad realizados determinaron el incumplimiento de alguna de las prescripciones técnicas de la norma EN 14683 o las mascarillas del mismo lote habían resultado defectuosas, no se requirió, al contrario que en los casos anteriores, la reposición del material o el reintegro de su importe:

CUADRO N.º 5
AUSENCIA DE REQUERIMIENTO DE REPOSICIÓN DE MASCARILLAS DEFECTUOSAS

Fabricante	Fecha control calidad	Mascarillas/lote
1	28/04 y 20/07/2020	5.900.000 (sin nº lote)
3	08/06, 13/07 y 31/07/2020	14.000.000/lote 20200330
8	04/12/2020	3.000.000/lote JHF064
2	18/12/2020	Lote 20200525
4	09/12/2020	Lote 20200426

Fuente: Elaboración propia

Por lo que respecta a los controles sobre aquellos fabricantes en que se habían detectado mascarillas defectuosas, en el caso de las entregadas con marcado CE a partir de junio de los fabricantes 2 (45,6 millones) y 4 (60,2 millones) del cuadro anterior, no se realizaron ensayos de sus otros lotes. Respecto al fabricante 8, si bien el Ministerio dispuso en su requerimiento de 17 de noviembre de 2020 que al ser reiterado el incumplimiento debían analizarse todos los lotes del mismo, asumiendo el contratista su coste, no se realizaron ensayos de 10 lotes correspondientes a 29,5 millones de mascarillas. Por otra parte, en el caso de tres fabricantes que suministraron 14,5 millones de mascarillas sin marcado CE hasta el 30 de abril, no se realizaron ensayos en laboratorio, los cuales, si bien no eran obligatorios, sí resultaban recomendables, dado que ya en otros lotes a los que se les practicaron ensayos se había detectado una eficacia de filtración bacteriana inferior a la exigible.

3- Contrato MISAN-27

El contrato **MISAN-27**, adjudicado el 25 de marzo a una empresa intermediaria asiática, consistió en la adquisición de 33 millones de mascarillas quirúrgicas a un precio unitario de 0,6555 euros, acordando la entrega inmediata de 3 millones y hasta el 30 de abril los restantes, en ambos casos en China. Dentro del plazo inicial, solo se entregaron 7,83 millones de mascarillas, por lo que el Ministerio remitió un requerimiento al adjudicatario el 18 de mayo solicitando un nuevo calendario de entregas, que fue aceptado el 24 de mayo, pero que también se incumplió. De hecho, se indicaba que 24.170.000 mascarillas estaban disponibles para su entrega inmediata, pero, de estas, 13.430.000 se recibieron entre el 18 de junio y el 11 de octubre. El Ministerio no utilizó el recurso a la imposición de penalidades para instar su pronta ejecución o a la reclamación de daños y perjuicios al entender que persistían las necesidades de aprovisionamiento de mascarillas en nuestro país.

Antes de las últimas remesas, la inspección farmacéutica en frontera había puesto de manifiesto que el etiquetado de 4.432.000 mascarillas de varios lotes del fabricante 12 recibidas en junio y julio no se correspondía con el etiquetado aceptado en contrato, motivo por el que el Ministerio remitió sendos requerimientos al adjudicatario, el 8 y 22 de septiembre, para la reposición de estas partidas no conformes, las cuales fueron restituidas en diferentes entregas en octubre de 2020 y febrero de 2021. No consta que se le exigiese al contratista los gastos de detención en aduana y respecto de los de transporte a España figura un correo del contratista de 25 de septiembre indicando que abonaría el transporte completo hasta Madrid. Además, existe un control de calidad de 10 de mayo de 2020 sobre mascarillas quirúrgicas estériles de este fabricante recibidas con anterioridad que corresponden también a uno de los lotes (20200321) de los que se habían rechazado mascarillas en la inspección de aduanas antes indicada, sin que en este caso se hubiera procedido a requerir su reposición a pesar de no cumplir el etiquetado aceptado en el contrato y de que además se superaba el índice de respirabilidad permitido.

Se detectó en un ensayo de 16 de junio de 2020 que un lote de 546.000 unidades, valoradas en 377.568 euros, no reunía las prescripciones técnicas. El requerimiento para que el adjudicatario retirase las mascarillas y reintegrase el importe se remitió el 24 de octubre de 2022, sin que conste el motivo del retraso ni acuse de recibo y contestación por el contratista.

Respecto al fabricante 13 del que el adjudicatario suministró también mascarillas, la AEMPS había emitido una alerta el 17 de agosto de 2020 de que se había detectado en el mercado europeo “un certificado de marcado CE falso” de dicho fabricante, emitida por cuanto “estos productos no cumplen con la legislación correspondiente por lo que carecen de garantías de seguridad, eficacia y calidad, por lo que no deben adquirirse ni utilizarse”. A pesar de ello, el Ministerio interesó el cumplimiento del contrato (9.388.000 mascarillas se recibieron entre septiembre y octubre), manifestando en las alegaciones que, realizados ensayos sobre las mascarillas estériles de estos fabricantes desde mayo 2020 a mayo de 2021, resultaron satisfactorios en todos los casos, por lo

que “no procedía tampoco en este caso resolución ni requerimiento de reposición al contratista”. No obstante, en el caso de las mascarillas estériles es indispensable que un organismo notificado haya evaluado el producto y emitido un certificado de marcado CE, que debe incluir el número de dicho organismo, motivo por el que se habían rechazado las mascarillas del fabricante 12 en la inspección farmacéutica en frontera que dio lugar al requerimiento de 8 de septiembre.

4- Contrato MISAN-28

El contrato, adjudicado a una empresa intermediaria asiática el 24 de marzo, tuvo por objeto la entrega de 18 millones de mascarillas KN95 (1,25 euros/unidad); 18 millones de mascarillas FFP2 (1,72 euros/unidad); 400.000 gafas de protección (2,37 euros/unidad); y 1.000.000 de guantes de nitrilo (0,067 euros/unidad). El suministro de mascarillas debía completarse dentro de las 4 semanas siguientes al completo abono del precio, mediante entregas en China, de 2 millones cada una las dos primeras semanas y 7 cada una de las dos últimas, por lo que al siguiente 22 de abril debía culminar la entrega de los bienes contratados.

De todos los productos contratados, dentro del plazo inicialmente previsto de cuatro semanas, solo los guantes fueron servidos en plazo. Acabado el plazo de ejecución solo se habían recibido 700.000 mascarillas KN95 y ninguna del tipo FFP2. Respecto de las gafas, la última entrega se realizó el 13 de mayo.

También una pequeña parte de las mascarillas se sirvió antes de que el Ministerio el 19 de junio aceptase un nuevo calendario de entregas, recibido en respuesta a su requerimiento por escrito de 12 de mayo exigiendo a la adjudicataria el cumplimiento de los compromisos. El Ministerio aceptó la propuesta recibida, en este caso consistente en que las entregas pendientes de los 14 millones de mascarillas KN95 se realizaría a las dos semanas de que se recibiese firmada la declaración conjunta entre importador y exportador y los 18 millones de FFP2, a las tres semanas.

Las mascarillas del tipo KN95 se recibieron el 13 de julio, en tanto que 2 millones de las FFP2 tuvieron que devolverse ya que el etiquetado no se ajustaba a las últimas regulaciones aduaneras. Tras la validación de la documentación técnica de los nuevos fabricantes propuestos, los 18 millones de estas mascarillas se recibieron el 1 de septiembre. Ambos tipos se enviaron a España en barco, llegando las del tipo KN95 el 19 de agosto y las FFP2, el 11 de noviembre.

Se efectuó un control de calidad de las gafas fechado el 10 de mayo de 2021 siendo el dictamen de disconformidad por no reunir los requisitos críticos el ensayo de la luz dado que la dispersión del haz de luz al atravesar el ocular distorsionaba la visión y podía ocasionar molestias al usuario. El requerimiento del Ministerio se produjo el 29 de diciembre de 2021 y fue notificado el 10 de enero de 2022, solicitando la reposición a la mayor brevedad posible de la totalidad de las gafas protectoras suministradas²⁸.

En este caso no se interesó la devolución de las cantidades abonadas (948.000 euros), sino la reposición de todo el material, alegando el Ministerio que “incluso en esta fecha, continuaba siendo de interés contar con este material de cara a la constitución de las reservas estratégicas”, si bien el 1 de marzo de 2022 se señaló por el Ministerio que en caso de no producirse la reposición del

²⁸ En sus alegaciones el Ministerio señala que se realizó un primer ensayo el 8 de junio de 2020 por el Centro Nacional de Medios de Protección (CNMP) que dio no conforme en el ensayo de difusión de la luz. En esos momentos el CNMP no emitía informes completos, por la acumulación de tareas, sino solamente incorporaba los resultados en una hoja de cálculo, en la que no se identificaron las gafas con las suministradas por este proveedor, lo que solo pudo verificarse con posterioridad en una revisión del stock. Dado el tiempo transcurrido y la existencia de ese resultado ‘no conforme’, se consideró oportuno repetir el ensayo para poder contar, además, con un informe completo que poder hacer valer a la hora de efectuar el requerimiento al contratista.

material “se procederá a la resolución del contrato”, sin que haya habido ninguna actuación posterior en tal sentido.

5- Contrato MISAN-29

El contrato, adjudicado a una empresa intermediaria asiática el 20 de marzo, de acuerdo con la memoria consistía en la compra de 8.800.000 mascarillas FFP2 correspondientes a tres fabricantes, de las que 1.500.000 se entregarían en China el 22 de marzo de 2020 y 7.300.000 el siguiente 29 de marzo. Como en los casos anteriores, dentro del plazo inicialmente previsto solo se había suministrado una pequeña parte (entre el 27 de marzo y el 5 de abril, 2.100.000 de mascarillas y de un solo fabricante).

El 21 de abril el Ministerio ponía en aviso al contratista de que, analizadas mascarillas recibidas hasta ese momento, un lote de los 2,1 millones de mascarillas suministradas no cumplía los requisitos al tener una eficacia media de filtración en torno al 70 %, requiriéndole, además del “cese inmediato de suministro de cualquier tipo de material del fabricante”, la reposición a la mayor brevedad posible de todas las mascarillas FFP2 entregadas.

En relación con los retrasos y vinculado con el requerimiento anterior, el Ministerio solicitó el 18 de mayo un nuevo calendario de entregas, al que el contratista respondió a los dos días indicando que la totalidad del pedido (8.800.000 de unidades) “se encuentra disponible para entrega inmediata”. La aceptación se produjo casi un mes después, el 18 de junio, aunque se advirtió que, tras la revisión de la documentación técnica, solo se admitiría de un modelo. Finalmente, 8.300.000 de las mascarillas, elaboradas por dos fabricantes, se recibieron en China entre el 21 y 30 de julio y las otras 500.000 unidades, el 1 de septiembre.

Desde octubre de 2020 a noviembre de 2021 se realizaron controles de calidad de lotes de mascarillas de ambos fabricantes, resultando todos ellos favorables.

No obstante lo anterior, en relación con las mascarillas de uno de estos dos fabricantes, se detectó que 1.243.000 unidades entradas en el almacén en octubre de 2020 no pudieron registrar su entrada con identificación de su lote al no figurar en la información del producto ni en los documentos acompañantes, por lo que se les dio un código interno y se almacenaron hasta su inspección, la cual finalizó el 17 de diciembre de 2021. En resumen, el informe de esta inspección advertía que el modelo suministrado no se correspondía con el acordado, ya que no figuraba el lote ni en el etiquetado de la mascarilla ni en la caja de cartón de embalaje externo, y que en esas circunstancias las mascarillas no ofrecían garantías para su utilización.

El Ministerio inició actuaciones, requiriendo al contratista el 29 de diciembre de 2021 que retirase esos productos y el reintegro del importe, a cuyo efecto se le trasladarían oportunamente “la cuantía de los mismos y el procedimiento para hacerlos efectivos”. El contratista acusó recibo del requerimiento el 22 de febrero de 2022 tras reiterársele el mismo el 16 de febrero, indicando que se pondrían en contacto.

No obstante, el 14 de marzo el Ministerio dirigió nueva comunicación en el mismo sentido, sin comunicarle importe alguno, y lo reiteró el 25 de octubre, no recibándose respuesta en ambos casos, solicitando también en esta última fecha informe a la Abogacía del Estado sobre las diferentes actuaciones adicionales que en derecho procederían para hacer efectivo dicho reintegro.

6- Contrato MISAN-30

Mediante este contrato, adjudicado el 25 de marzo de 2020 a una empresa intermediaria asiática, se adquirirían 2.290.000 monos desechables, a entregar en China, por un importe de 33.157.797,66 euros, sin IVA. Posteriormente, la empresa manifestó su capacidad para ampliar su oferta hasta los 3.000.000 de unidades, por lo que se realizó dicha modificación el 28 de marzo, con un importe global de 42.907.898 euros y un precio unitario de 14,3 euros. La fecha fijada para la entrega fue el 20 de abril.

Al finalizar el plazo inicialmente previsto, aún faltaba por entregar parte del suministro, motivo por el que el 26 de mayo el Ministerio aceptó un nuevo calendario “para entrega inmediata” de los 1.894.050 de unidades que faltaban. Entre la documentación analizada, existen incongruencias de fechas, toda vez que en el acta de recepción y referente solo a los 2.290.000 monos inicialmente contratados, se indica que todas se habían recibido en el mes de abril, con anterioridad al nuevo calendario. Esta acta de recepción tiene fecha de 26 de octubre y con fecha de 28 del mismo mes existe un certificado del Ministerio indicando que no constaba la entrega de 68.360 monos, requiriendo aclarar la situación y solicitando en su caso los reintegros correspondientes, sin que en el expediente figurara más documentación al respecto²⁹. Solicitada aclaración por este Tribunal, el Ministerio ha señalado que se recibieron en China 2.826.950 unidades en abril de 2020 y 173.050 el 18 de junio, y que se trasladaron a España en avión entre abril y junio.

El acta de recepción constató el número de unidades del producto entregado, “sin menoscabo de los posibles vicios que puedan manifestarse en los análisis de calidad que se realicen posteriormente a la entrega de los suministros”. Se realizaron hasta once controles de calidad sobre estos monos y en dos ensayos de enero de 2021 se detectaron en un caso abrasiones y perforaciones (lote MY202003, del que existían a 1 de octubre de 2022 4.400 monos) y en el otro que no se cumplía el parámetro sobre resistencia a la penetración a sangre sintética (lote KH20200426, del que existían a 1 de octubre de 2022 13.500 monos), no habiéndose producido requerimientos de reposición o reintegro al respecto.

A este respecto, el Ministerio manifiesta que en “el contexto de enorme escasez de recursos y de altísima necesidad de obtenerlos que concurría en aquellos primeros meses de la pandemia (...) la falta de monos suficientes en los primeros días fue realmente dramática. En este contexto de emergencia sanitaria, de escasez y necesidad de este material de protección frente a Covid-19, y conforme a las posibilidades establecidas en la normativa europea y nacional, (...) se consideró como especificación crítica para la admisión de los trajes de protección el parámetro de resistencia a la penetración de sangre sintética. (...) Los monos desechables cumplían con los parámetros considerados críticos y, pese a la detección de defectos e imperfecciones que en otro momento - cuando no existía emergencia sanitaria- hubieran motivado su devolución, se decidió aceptarlos y distribuirlos”.

7- Contrato MITMAU-07

En el expediente MITMAU-07 tramitado para el servicio de vigilancia presencial en los diversos Centros del CEDEX se produjo una prórroga de la duración del contrato no prevista inicialmente en

²⁹ El Ministerio alega que el acta de recepción “contendría simplemente un error material, pues hace constar como entregados en abril los 173.050 monos que en realidad fueron entregados el 18 de junio, circunstancia que efectivamente ha de corregirse” y que existieron “dos requerimientos al contratista por parte del Director del INGESA, de fechas 14 y 28 de octubre de 2020, en los que solicitaba aclaración sobre si una cantidad concreta de monos (305.017 en el primer caso y 68.360 en el segundo) había sido efectivamente entregada.

el contrato ni posteriormente aprobada de forma expresa en el expediente. El presupuesto base de licitación de este contrato se fijó en 49.244,58 euros, IVA incluido, como consecuencia de la indeterminación de la duración del contrato (“dos meses y medio aproximadamente, siempre a expensas de la duración del estado de alarma”), si bien el total de los pagos efectuados hasta la finalización efectiva del estado de alarma ascendió a 69.521,76 euros.

II.4.8. Distribución por el Ministerio de Sanidad de los productos para la protección de la salud adquiridos

El documento del Ministerio de Sanidad “*Propuesta de reserva estratégica de productos esenciales para hacer frente a posibles futuras emergencias sanitarias en el sistema nacional de salud*”, de 17 de junio de 2020 recoge una síntesis de cómo se realizó la estimación de las necesidades de materiales para la protección de la salud y el proceso de compra que se siguió.

Dicho documento señala que “*Al objeto de poder efectuar una planificación de la compra de materiales de protección, con fecha 18 de marzo se realizó una estimación de las necesidades de los productos recogidos en las órdenes indicadas que precisarían los centros sanitarios del Sistema Nacional de Salud. Esta estimación, en la fecha indicada, se realizó con el siguiente criterio de cálculo: Consumo diario estimado por la Comunidad de Madrid x 2 (dado que Madrid tenía en ese momento la mitad de los casos aprox.) x 1,3 (factor de corrección). En el caso de las mascarillas quirúrgicas además de esta estimación de necesidades para el ámbito sanitario común, se previó la necesidad de uso de mascarillas por la población general y se realizó una estimación para poder abordar necesidades de refuerzo utilizando como criterio de cálculo el número de habitantes (datos INE) x 1,5*”.

Como resultado de dicha estimación, se consideró un consumo estimado para tres meses de 360,6 millones de mascarillas quirúrgicas, 17,7 millones de mascarillas FFP2, 3,6 millones de batas desechables, 0,8 millones de gafas de protección o 6,3 millones de kits de diagnóstico rápido. Respecto a los equipos de ventilación mecánica se hizo una estimación total de 4.000 unidades “*considerando el número de camas potenciales de críticos que podrían habilitarse en los hospitales*”.

Como se expone en el apartado I.2 Antecedentes de este informe, tal y como se recogía en el documento del Ministerio de Sanidad arriba mencionado, el mercado español resultó claramente deficitario para atender la demanda y se tuvo que acudir al mercado internacional, fundamentalmente asiático. En el contexto de la pandemia, la demanda de material sanitario a nivel mundial se vio incrementada repentina y exponencialmente y con plazos de entrega muy breves, empujando los precios al alza. Asimismo, en la intermediación, además de los distribuidores especializados en material sanitario entraron otros ajenos al sector.

De acuerdo con el citado documento, tras las compras realizadas por el Ministerio, que a junio de 2020 ascendieron a 1.026 millones de euros las adquisiciones realizadas supusieron al menos: 733,3 millones de mascarillas quirúrgicas (con una cobertura del 203,4 %, es decir para algo más de 6 meses), 104 millones de mascarillas FFP2 (cobertura de un 587,6 %, para 18 meses³⁰), 4,1 millones de batas (cobertura de un 114,1 %, para algo más de 3 meses), 0,85 millones de gafas (cobertura del 101,6 %, para tres meses), 6,4 millones de kits de diagnóstico rápido (cobertura del 101,4 %, para tres meses) o 6.426 equipos de VMI (cobertura del 160 %).

Como indica el Ministerio, “las estimaciones iniciales para tres meses no se realizaron sólo para proceder a adquirir las cantidades estimadas para ese periodo, sino como elemento de planificación

³⁰ El documento se refiere a unas compras de 87,2 millones de mascarillas, si bien, conforme a los datos del Tribunal de Cuentas, se habían adquirido 104 millones por el INGESA y el Ministerio adjudicados entre el 20 y el 28 de marzo.

y seguimiento, siendo lógico y prudente proceder a adquirir una cantidad superior de estos productos, los más necesarios y demandados, para garantizar un abastecimiento suficiente y que el sistema sanitario no se viera afectado por posibles cuellos de botella futuros en los mercados de aprovisionamiento de estos bienes”.

Por otra parte, según se desprende del mismo documento ministerial, de los consumos semanales que se iban notificando por las CCAA desde el 27 de marzo al 28 de mayo se desprende que estos se situaron en una horquilla de entre 9 y 12,8 millones de mascarillas quirúrgicas, con una media de 10,5 millones, y de entre 0,7 y 2 millones de mascarillas FFP2, con una media de 1,4 millones, procediéndose a crear a partir de julio la reserva estratégica nacional y las autonómicas. En dicho documento también se indica que, a 12 de mayo, existía cobertura de mascarillas quirúrgicas con la producción nacional y se determina que la previsión de cantidades de material a incluir en la reserva estratégica era de 21 millones de mascarillas quirúrgicas y 2,8 millones de mascarillas FFP2, si bien para estos materiales sería superior dada su disponibilidad tras la adquisición.

Respecto al material adquirido por el Ministerio de Sanidad que es objeto de análisis en este informe, a continuación se detalla en los Cuadros N.º 6 y 7 y en el Gráfico N.º 1 la distribución que se ha realizado hasta el 1 de octubre de 2022 y durante el año 2020 de las distintas unidades del material correspondiente a los 12 contratos (**MISAN-02, 12, 13 y 23 a 31**) de mayor relevancia, que suponen 402,1 millones de euros, el 82 % del total invertido en contratos de suministros de emergencia por el Ministerio. En los cuadros se ofrecen los datos de distribución distinguiendo por años y por tipo de destinatario (Sistema Nacional de Salud y resto).

CUADRO N.º 6
DISTRIBUCIÓN HASTA EL 1 DE OCTUBRE DE 2022 DE LOS PRODUCTOS PARA PROTECCIÓN DE LA SALUD
ADQUIRIDOS POR EL MINISTERIO DE SANIDAD
(UNIDADES Y %)

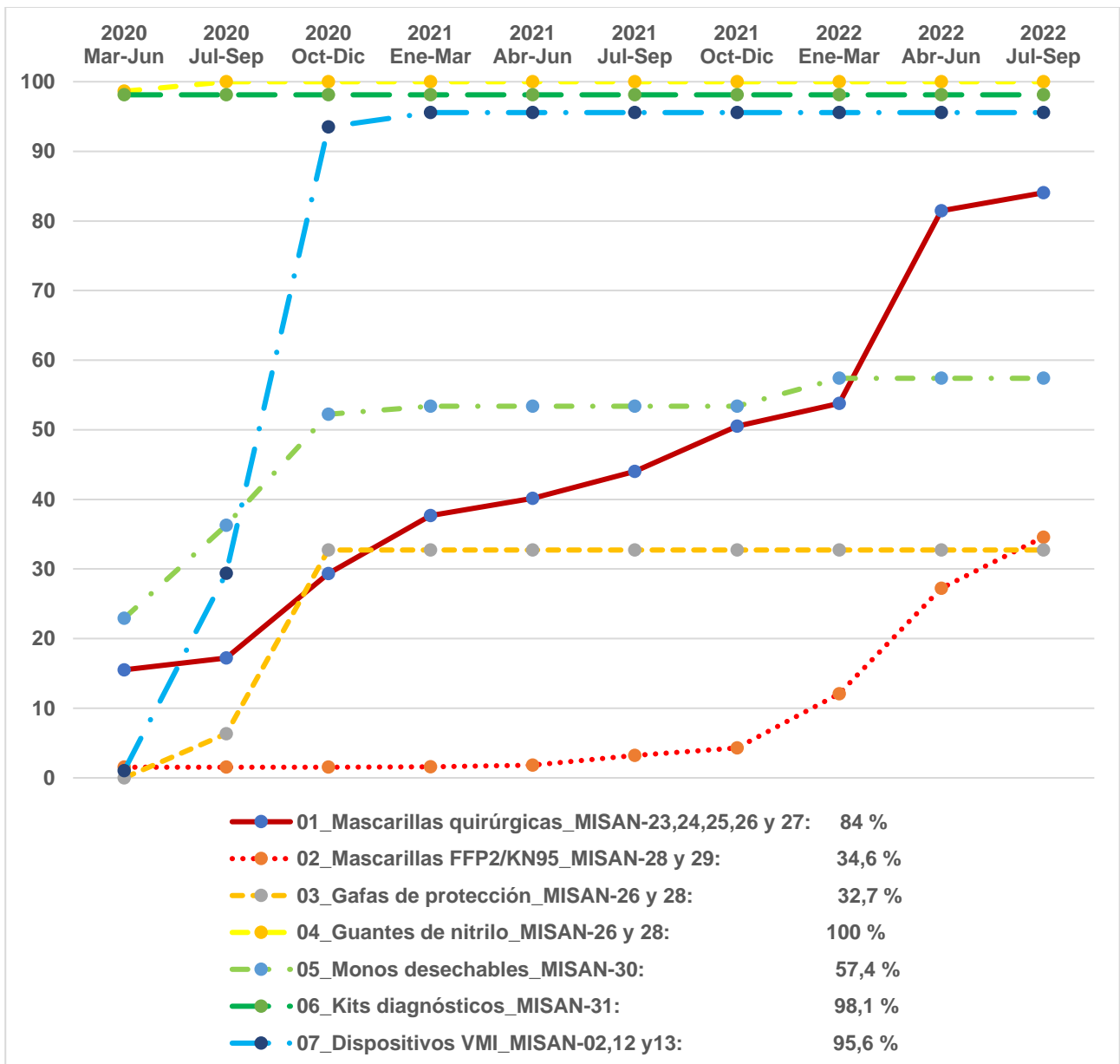
Material adquirido			Material entregado											
			Sistema Nacional de Salud					Resto						
Contrato MISAN	Material	Unidades (1)	Total (2)	% (2/1)	2020 (3)	2021 (4)	2022* (5)	Total 2020-2022 (6=3+4+5)	% (6/1)	2020 (7)	2021 (8)	2022 (9)	Total (10=7+8+9)	% (10/1)
MISAN-02	Dispositivos VMI	850	807	94,9	787	20	0	807	94,9	0	0	0	0	0,0
MISAN-12	Dispositivos VMI	100	100	100,0	100	0	0	100	100,0	0	0	0	0	0,0
MISAN-13	Dispositivos VMI	20	20	100,0	19	0	0	19	95,0	1	0	0	1	5,0
MISAN-23,24,25 y 26	Masc. Quirúr.	508.000.000	422.169.100	83,1	68.923.400	54.671.500	19.470.000	143.064.900	28,2	66.253.950	59.802.250	153.048.000	279.104.200	54,9
MISAN-26	Guantes	10.000.000	10.000.000	100,0	9.040.000	0	0	9.040.000	90,4	960.000	0	0	960.000	9,6
	Gafas	150.000	150.000	100,0	142.000	0	0	142.000	94,7	8.000	0	0	8.000	5,3
MISAN-27	Masc. Quirúr.	33.000.000	32.505.660	98,5	21.560.650	0	6.027.900	27.588.550	83,6	2.085.110	0	2.832.000	4.917.110	14,9
MISAN-28	Masc. FFP2/KN95	36.000.000	15.466.600	43,0	656.000	897.400	7.098.000	8.651.400	24,0	28.000	312.000	6.475.200	6.815.200	19,0
	Gafas	400.000	30.000	7,5	30.000	0	0	30.000	7,5	0	0	0	0	0,0
	Guantes	1.000.000	999.000	99,9	989.000	0	0	989.000	98,9	10.000	0	0	10.000	1,0
MISAN-29**	Masc. FFP2/KN95	8.800.000	26.100	0,3	0	0	0	0	0,0	0	26.100	0	26.100	0,3
MISAN-30	Monos	3.000.000	1.721.848	57,4	1.411.448	15.350	10.000	1.436.798	47,9	155.000	20.050	110.000	285.050	9,5
MISAN-31	Kits	5.030.000	4.935.177	98,1	4.857.677	0	0	4.857.677	96,6	77.500	0	0	77.500	1,5

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el órgano fiscalizado

*Los datos correspondientes al ejercicio 2022 hacen referencia al periodo de tiempo comprendido entre el 1 de enero y el 1 de octubre

** No se incluyen las comunicadas por el Ministerio en el ejercicio 2020, debido a que fueron objeto de devolución por ser defectuosas, habiéndose repuesto posteriormente.

GRÁFICO N.º 1
PORCENTAJES DE DISTRIBUCIÓN HASTA EL 1 DE OCTUBRE DE 2022 DE LOS PRODUCTOS PARA LA PROTECCIÓN DE LA SALUD ADQUIRIDOS POR EL MINISTERIO DE SANIDAD (POR PRODUCTO)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el órgano fiscalizado

CUADRO N.º 7
DISTRIBUCIÓN EN 2020 DE LOS PRODUCTOS PARA PROTECCIÓN DE LA SALUD
ADQUIRIDOS POR EL MINISTERIO DE SANIDAD
(UNIDADES Y %)

Material adquirido			Material entregado											
			Sistema Nacional de Salud						Resto					
Contrato MISAN	Material	Unidades (1)	Total 2020 (2)	% (2/1)	Mar-Jun (3)	Jul-Sep (4)	Oct-Dic (5)	Total 2020 (6=3+4+5)	% (6/1)	Mar-Jun (7)	Jul-Sep (8)	Oct-Dic (9)	Total 2020 (10=7+8+9)	% (10/1)
MISAN-02	Dispositivos VMI	850	787	92,6	0	215	572	787	92,6	0	0	0	0	0
MISAN-12	Dispositivos VMI	100	100	100	0	50	50	100	100	0	0	0	0	0
MISAN-13	Dispositivos VMI	20	20	100	10	9	0	19	95	0	1	0	1	5
MISAN-23,24,25 y 26	Masc. Quirúr.	508.000.000	135.177.350	26,6	47.677.500	0	21.245.900	68.923.400	13,6	28.597.700	690.000	36.966.250	66.253.950	13
MISAN-26	Guantes	10.000.000	10.000.000	100	8.890.000	150.000	0	9.040.000	90,4	960.000	0	0	960.000	9,6
	Gafas	150.000	150.000	100	0	4.800	137.200	142.000	94,7			8.000	8.000	5,3
MISAN-27	Masc. Quirúr.	33.000.000	23.645.760	71,6	7.512.400	7.097.650	6.950.600	21.560.650	65,3	168.160	1.497.950	419.000	2.085.110	6,3
MISAN-28	Masc. FFP2/KN95	36.000.000	684.000	1,9	656.000	0	0	656.000	1,8	28.000	0	0	28.000	0,1
	Gafas	400.000	30.000	7,5	30.000	0	0	30.000	7,5	0	0	0	0	0
	Guantes	1.000.000	999.000	99,9	989.000	0	0	989.000	98,9	10.000	0	0	10.000	1
MISAN-29*	Masc. FFP2/KN95	8.800.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MISAN-30	Monos	3.000.000	1.566.448	52,2	648.048	375.050	388.350	1.411.448	47	39.300	25.450	90.250	155.000	5,2
MISAN-31	Kits	5.030.000	4.935.177	98,1	4.857.677	0	0	4.857.677	96,6	77.500	0	0	77.500	1,5

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el órgano fiscalizado

* No se incluyen las comunicadas por el Ministerio en el ejercicio 2020, debido a que fueron objeto de devolución por ser defectuosas, habiéndose repuesto posteriormente.

Respecto a los datos de las compras realizadas por el Ministerio antes reflejadas y los datos de distribución recogidos en los Cuadros N.º 6 y 7 y el gráfico anterior debe destacarse lo siguiente:

1.- A 1 de octubre de 2022 la distribución total de los productos para la protección de la salud adquiridos alcanzaba un 84 % de los 541 millones de mascarillas quirúrgicas adquiridos en cinco contratos y un 37 % de los 44,8 millones de mascarillas FFP2 comprados en dos contratos. En el caso de los dispositivos VMI, se había distribuido el 95,6 % de los 970 adquiridos en tres contratos. De los guantes se había distribuido el 100 % de los 11 millones obtenidos en dos suministros y de las gafas se habían repartido el 100 % de las 150.000 compradas en un contrato, por cuanto en las del otro se procedió a su reclamación al ser defectuosas. De los monos de protección se habían repartido el 57,4 % de los 3 millones comprados y de los kits de diagnóstico el 98,1 % de los 5 millones adquiridos en sendos suministros.

2.- Del material contratado se distribuyeron entre marzo y junio de 2020 84 millones de mascarillas quirúrgicas, 0,7 millones de FFP2, 10,9 millones de guantes, 684.000 trajes desechables y 4,9 millones de test de diagnóstico, y, como indica el Ministerio, “durante los meses siguientes (julio-diciembre 2020 principalmente) la recepción de estos productos seguía siendo necesaria, si no ya para responder de manera inmediata a una situación de extrema carencia, sí para poder seguir distribuyendo, según las necesidades semanales, y para poder constituir una reserva estratégica estatal para el conjunto del SNS, apoyando también la constitución de reservas autonómicas”, ya que “persistían grandes incertidumbres sobre la evolución de la pandemia y sobre si los refuerzos realizados en el sistema sanitario, incluidos los de material, serían suficientes para responder ante sucesivas olas epidémicas y nuevas variantes del virus”.

3.- Los bienes adquiridos por el Ministerio de Sanidad fueron distribuidos en su mayor parte a las CCAA y Ciudades Autónomas, que integran el SNS, de acuerdo con lo dispuesto al declarar el suministro centralizado, y otra parte fue distribuida a otras entidades que tienen una actividad vinculada con la atención de carácter sanitario o sociosanitario (IMSERSO, UME...) así como a otras entidades y organizaciones (ministerios, entidades públicas estatales, autonómicas o locales...) o a la población general, por cuanto dicha distribución en plena pandemia tenía como efecto indirecto o inducido reducir los contagios y, en última instancia, minorar los costes asociados a la atención sanitaria y a los ingresos hospitalarios.

II.4.9. Liquidación, facturación y pago

El artículo 73 de la LGP y el artículo 77 de la Instrucción de operatoria contable de la Administración General del Estado, regulan la contabilidad de la gestión del gasto contractual de la Administración General del Estado. De acuerdo con estos preceptos, la retención del crédito presupuestario necesario para financiar el contrato, la aprobación y compromiso del gasto, el reconocimiento de la obligación, y la ordenación y pago material del precio se han de documentar correctamente en el expediente. En el análisis de los contratos fiscalizados se han observado las siguientes deficiencias en la documentación contable:

- En el expediente **MISAN-29**, las facturas contienen precios unitarios de las mascarillas FFP2 suministradas, variables según el momento de su fecha (2,80 USD -22 y 29 de marzo-; 3,60 USD -29 de marzo-; y 2,90 USD -22 y 29 de marzo-) sin que se justifique el motivo de esta variación.
- En los expedientes **MAETD-15** y **MAETD-16** no se ha incluido ningún documento contable que acredite la correcta aprobación y compromiso del gasto, reconocimiento de las obligaciones

económicas derivadas del cumplimiento del contrato y pago del precio estipulado a pesar de haber sido expresamente requeridos por este Tribunal de Cuentas.

- En el expediente **MITERD-07** no constan los documentos contables de reconocimiento de las obligaciones económicas derivadas del cumplimiento del contrato y pago del precio estipulado.

Por lo que se refiere a los contratos en que el pago se realizó mediante el sistema de fondos librados a justificar, no se han producido incidencias respecto a las cuentas justificativas rendidas.

II.5. INCIDENCIAS RELATIVAS A LA CONTRATACIÓN EN EL EXTERIOR

El artículo 16.4 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo (en la redacción del mismo dada por la Disposición final segunda del Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo) reguló la contratación en el extranjero, por las entidades del Sector Público, de los servicios y suministros necesarios para afrontar la crisis sanitaria desencadenada por el virus COVID-19.

De acuerdo con el párrafo primero de este precepto, cuando la contratación para la atención de estas necesidades debía producirse en el exterior, porque los contratos se formalizaran o ejecutaran total o parcialmente en el extranjero, la formalización de los contratos correspondía al Jefe de la Misión o Representación Permanente, con sujeción a las condiciones libremente pactadas por la Administración con el contratista extranjero, cuando la intervención de este fuera absolutamente indispensable para la ejecución del contrato, por requerirlo así la atención de las necesidades derivadas de la protección de las personas y otras medidas adoptadas por el Consejo de Ministros para hacer frente al COVID-19, y cuando así se acreditara en el expediente. No obstante, esta competencia podía avocarse por el titular del departamento Ministerial competente por razón de la materia. Los contratos debían formalizarse por escrito y se sujetaban a las condiciones pactadas por la Administración con el contratista extranjero.

De conformidad con su párrafo segundo, el libramiento de fondos “a justificar” para financiar estos contratos podía realizarse bien a favor de cajeros en España, bien a favor de cajeros en el exterior, manteniéndose la gestión financiera en el ámbito del Ministerio de Sanidad y con cargo a su presupuesto, sin perjuicio de que pudiera realizarse igualmente el pago en firme a través del cajero de pagos en el exterior. No obstante, se permitía al Ministro de Sanidad delegar esta competencia de gestión financiera en otros órganos o entidades, dependientes del ministro o no.

Y, finalmente, el párrafo tercero de este apartado cuarto permitía el pago anticipado de la totalidad o parte del precio del contrato con anterioridad al cumplimiento de sus obligaciones por el contratista, sin necesidad de garantizar dichos pagos, siempre que fuera imprescindible por la situación del mercado y el tráfico comercial del Estado en el que la contratación se llevara a cabo. El órgano de contratación debía motivar dicha decisión en función de la naturaleza de la prestación a contratar y la posibilidad de satisfacer la necesidad por otras vías. Y, por último, disponía este precepto que el riesgo de quebranto que pudiera derivarse de estas operaciones sería asumido por el presupuesto del Estado.

Nueve de los contratos fiscalizados se formalizaron o ejecutaron en el extranjero. Teniendo en cuenta este régimen legal transitorio especial, las principales deficiencias que se han observado en ellos son las siguientes:

- Los contratos **MISAN-12, MISAN-13, MISAN-27, MISAN-29 y MISAN-30**, ejecutados total o parcialmente en el extranjero, fueron formalizados por los órganos de contratación del Ministerio de Sanidad y no por el Jefe de la Misión Diplomática española competente a estos efectos, sin

que se hiciera constar en el expediente el acuerdo de avocación del Ministro de Sanidad, ni referencia alguna al mismo en el contrato, requeridos por el artículo 16.4 el Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, y el artículo 10 de la LRJSP³¹.

- En los expedientes **MISAN-27** y **MISAN-28** no se justificó, como pedía el artículo 16.4 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, la falta de exigencia al contratista de garantías por el pago anticipado total o parcial del precio del contrato, de acuerdo con la situación del mercado y el tráfico comercial del Estado en el que la contratación, en cada uno de estos casos, se llevó a cabo³².

II.6. ASPECTOS OPERATIVOS

II.6.1. Grado de concentración de adjudicatarios

Como objetivos específicos de carácter operativo se ha analizado en la presente fiscalización el grado de concentración de los adjudicatarios de los contratos, así como el intervalo de precios existente en la adquisición de determinados productos de carácter homogéneo.

En relación con el primero de estos aspectos destaca la adjudicación por el Ministerio de Sanidad (DGCCSSNSF), a una misma empresa, que actuó como intermediaria para la adquisición en China de mascarillas, guantes de nitrilo y de gafas de protección, de cuatro contratos (contratos **MISAN-23**, **24**, **25** y **26**) por un importe conjunto de 217.460.000 euros. Dicho importe supone el 42,4 % del volumen total adjudicado por el Ministerio de Sanidad y los cuatro contratos fueron celebrados en la misma fecha, el 23 de marzo de 2020. Los precios unitarios de los productos adquiridos mediante estos contratos (que se analizan más adelante) resultaron homologables a los de otras adquisiciones de los mismos productos llevadas a cabo en esas mismas fechas por otras administraciones y entidades públicas³³.

Asimismo, se produjo la adjudicación de otros tres contratos de suministro de respiradores invasivos y mascarillas quirúrgicas (**MISAN-12**, **13** y **27**) a una misma empresa asiática, con un importe de 25.236.427,46 euros. Conviene indicar que dicha empresa fue también adjudicataria de otros dos contratos de suministro de mascarillas FFP2 y de mascarillas FFP3 tramitados por el INGESA por una cuantía de 161.774.585,93, de manera que el importe total adjudicado a la misma fue de 187.011.013,39 euros.

Cabe también mencionar, por su importante volumen económico, la adjudicación de dos contratos (**MISAN-29** y **30**) a una misma empresa asiática por un importe de 66.794.575,16 euros y de un contrato (**MISAN-28**) a otra empresa por 54.433.274,60 euros.

³¹ Pese a lo que se indica en alegaciones los contratos **MISAN-12**, **13**, **27**, **29** y **30** fueron formalizados en septiembre de 2020, tras de la entrada en vigor de la modificación del citado artículo 16 del Real Decreto ley 7/2020. Adicionalmente, el contrato **MISAN-28** fue adjudicado el 24 de marzo, antes de la entrada en vigor el 28 de marzo del Real Decreto-ley 9/2020, como los otros contratos indicados, sin embargo fue formalizado por el Jefe de la Misión o Representación Permanente en China en contraposición a los demás señalados.

³² Pese a lo que se indica en alegaciones por el Ministerio de Sanidad, las Memorias de los contratos indicados no contienen referencia alguna a la no exigencia de garantía.

³³ Ver a título de ejemplo el *Informe de Fiscalización de los contratos tramitados de emergencia por los ayuntamientos de los municipios con población superior a 300.000 habitantes para atender las necesidades derivadas de las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis sanitaria causada por el COVID-19, ejercicio 2020*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 28 de octubre de 2021.

El importe conjunto de los diez contratos mencionados en los párrafos anteriores ascendió a 363.924.277,22 euros, un 71 % del total adjudicado por el Ministerio de Sanidad.

II.6.2. Precio de adjudicación de suministros

Por otra parte, se ha realizado un análisis del precio de adquisición unitario a través de los contratos de emergencia objeto de la presente fiscalización, de algunos de los artículos más demandados por los distintos órganos de contratación.

En concreto, se han comparado los precios de adjudicación de: mascarillas KN95 y FFP2, mascarillas quirúrgicas, gel hidroalcohólico, guantes de nitrilo, gafas de protección, dispositivos de VMI, y determinados medicamentos empleados en la lucha contra el COVID-19.

Con carácter general, y salvo alguna concreta excepción, los precios responden al comportamiento del mercado combinando dos factores: las compras realizadas en los momentos iniciales de la pandemia resultaron más caras que las posteriores y las de mayor volumen resultaron más baratas que las de menor volumen.

En el caso de los dispositivos de VMI se han apreciado notables diferencias de precios que no se justifican por el momento en que se produjo la adquisición. En los contratos **MISAN-02** y **MISAN-12** se trataba del mismo modelo, siendo el precio unitario fijado, respectivamente, de 15.000 y 26.430,49 euros.

El resultado de esta comparativa se muestra a través de los cuadros que se exponen a continuación, en los que las compras se ordenan cronológicamente.

CUADRO N.º 8
PRECIOS DE ADQUISICIÓN DE MASCARILLAS KN95 Y FFP2

Mascarillas KN95/FFP2			
Expte.	Fecha adjudicación	Cantidad adquirida (unidades)	Precio unitario (en euros)
MISAN-29	20/03/2020	8.800.000	2,71
MISAN-28 (KN95)	24/03/2020	18.000.000	1,25
MISAN-28 (FFP2)	24/03/2020	18.000.000	1,72
MITERD-03	14/04/2020	12.000	2,27
MAPA-01	21/04/2020	2.000	5,20
MITERD-05	19/05/2020	100.000	2,90

Fuente: Elaboración propia

CUADRO N.º 9
PRECIOS DE ADQUISICIÓN DE MASCARILLAS QUIRÚRGICAS

Mascarillas quirúrgicas			
Expte.	Fecha adjudicación	Cantidad adquirida (unidades)	Precio unitario (en euros)
MISAN-23	23/03/2020	58.000.000	0,42
MISAN-24	23/03/2020	150.000.000	0,42
MISAN-25	23/03/2020	280.000.000	0,42
MISAN-26	23/03/2020	20.000.000	0,44
MISAN-27	25/03/2020	33.000.000	0,65
MAPA-01	21/04/2020	15.300	1,58
MITERD-11	06/05/2020	2.000	0,76
MITERD-15	26/06/2020	97.300	0,74

Fuente: Elaboración propia

CUADRO N.º 10
PRECIOS DE ADQUISICIÓN DE GEL HIDROALCOHÓLICO

Gel hidroalcohólico			
Expte.	Fecha adjudicación	Cantidad adquirida (litros)	Precio unitario (euros/litro)
MAPA-01	21/04/2020	200	19,98
MITERD-13	15/05/2020	720	7,5

Fuente: Elaboración propia

CUADRO N.º 11
PRECIOS DE ADQUISICIÓN DE GUANTES DE NITRILLO

Guantes nitrilo			
Expte.	Fecha adjudicación	Cantidad adquirida (PARES)	Precio unitario (en euros)
MISAN-26	23/03/2020	10.000.000	0,048
MISAN-28	24/03/2020	1.000.000	0,067

Fuente: Elaboración propia

CUADRO N.º 12
PRECIOS DE ADQUISICIÓN DE GAFAS DE PROTECCIÓN

Gafas protección			
Expte.	Fecha adjudicación	Cantidad adquirida (unidades)	Precio unitario (en euros)
MISAN-26	23/03/2020	150.000	5,20
MISAN-28	24/03/2020	400.000	2,37

Fuente: Elaboración propia

CUADRO N.º 13
PRECIOS DE ADQUISICIÓN DE DISPOSITIVOS DE VENTILACIÓN MECÁNICA INVASIVA (VMI)

Dispositivos de ventilación mecánica Invasiva (VMI)			
Expte.	Fecha adjudicación	Cantidad adquirida (unidades)	Precio unitario (en euros)
MISAN-02	23/03/2020	850	15.000,00
MISAN-12	24/03/2020	100	26.430,49
MISAN-13	25/03/2020	20	47.864,00
MISAN-14 (resuelto)	25/03/2020	144	19.000,00

Fuente: Elaboración propia

CUADRO N.º 14
PRECIOS DE ADQUISICIÓN DE PROPOFOL

Medicamentos (Propofol)			
Expte.	Fecha adjudicación	Cantidad adquirida (gramos)	Precio unitario (euros/gramo)
MISAN-04	21/09/2020	26.000	2,85
MISAN-06	09/10/2020	55.137	12,60
MISAN-07	09/10/2020	10.000	4,10
MISAN-08	16/10/2020	100.000	12,37

Fuente: Elaboración propia

CUADRO N.º 15
PRECIOS DE ADQUISICIÓN DE HIDROXICLOROQUINA

Medicamentos (Hidroxicloroquina)			
Expte.	Fecha adjudicación	Cantidad adquirida (kilos)	Precio unitario (euros/kilo)
MISAN-72	20/03/2020	500	331,40
MISAN-74	10/04/2020	400	546,00

Fuente: Elaboración propia

III. CONCLUSIONES

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

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

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

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

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

3. En relación con la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas dentro de los tres meses siguientes a la formalización del contrato, cuando supere determinadas cuantías, una copia certificada del documento de formalización del mismo, junto con un extracto del expediente, no se remitió al Tribunal esa documentación para un 12 % de los contratos y fue remitida con retraso para un 73 %. Por otra parte, un 29 % de los contratos que debían haber sido incluidos en las relaciones certificadas de contratos, convenios, encargos a medios propios y contratos patrimoniales remitidas al Tribunal de Cuentas antes del 28 de febrero de 2021 no fueron incluidos en las referidas relaciones (*epígrafe II.1.2*).

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

4. Con carácter general, el objeto de los contratos fiscalizados estuvo directa o indirectamente vinculado a la adopción de medidas para hacer frente a la situación sanitaria causada por el COVID-19 y las prestaciones adquiridas persiguieron la consecución de dicha finalidad, ajustándose a las previsiones del artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020 y del artículo 120 de la LCSP. La utilización de la tramitación de emergencia de la práctica totalidad de los contratos fiscalizados resultó, en consecuencia, ajustada a Derecho excepto en el 5 % de los contratos fiscalizados (2 del MISAN, 3 del MSSYM y 1 del MITMAU) en los que, si bien existía una conexión con la gestión de la crisis del COVID-19, no guardaban relación con la protección de la salud de las personas o con la lucha contra la enfermedad en sí misma, o no se dieron las circunstancias legalmente establecidas que hubieran justificado su tramitación de emergencia al amparo del artículo 120 de la LCSP.

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

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

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

6. En el 34 % de los contratos fiscalizados, no ha quedado acreditado en los expedientes que se diera cumplimiento a la obligación de dar cuenta a la Intervención Delegada del acuerdo de contratación de emergencia, establecida en la disposición adicional centésima trigésima sexta de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018. En el 27 % de los contratos, la comunicación se realizó con significativa posterioridad al inicio de las actuaciones y de la adjudicación de los contratos, privando con ello de sentido propio a esta comunicación (*epígrafe II.3.1*).
7. En todos los contratos fiscalizados existía crédito suficiente y, a este respecto, la gestión del gasto se ajustó a la legislación presupuestaria y contable, excepto en dos contratos del MISAN (*epígrafe II.3.2*).

8. La tramitación de emergencia de los contratos supone una excepción legal al carácter formal de la contratación del sector público y permite la libre contratación sin necesidad de formar previamente expediente administrativo e incluso la contratación verbal de las correspondientes prestaciones. Ha de valorarse positivamente que, a pesar de la existencia de esta posibilidad, tan solo un 8 % de los contratos fiscalizados fueron verbales.

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

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

Por lo que respecta a la selección de los adjudicatarios de los suministros de material sanitario por el Ministerio de Sanidad, que suponen la mayor parte del importe adjudicado (489,9 millones de euros), de los 20 contratos que formalizó, en el 30 %, correspondientes a medicamentos y vacunas, se solicitaron ofertas o se acudió a procedimientos reglados; en otro 30 % se acudió directamente a tres empresas asiáticas, de las que una estaba recogida en los listados remitidos desde la Oficina de Comercio de Pekín al Ministerio y las otras dos contactaron, por medio de una misma representante española, con el Ministerio a través de la

AEMPS y el Instituto Nacional de Seguridad y Salud; y en el 40 % restante se contrató con empresas españolas que decían tener acuerdos con proveedores asiáticos (*epígrafe II.3.8*).

14. En un 34 % de los contratos fiscalizados ha quedado constancia documental en los expedientes de haberse realizado alguna comprobación de la capacidad y solvencia del contratista que permitiera, a priori, albergar una expectativa de adecuado cumplimiento del contrato en garantía del interés público. A pesar de que en la tramitación de emergencia se exima de la obligación de formar expediente, y por tanto de acreditar en el mismo la verificación de la capacidad y solvencia con la formalidad y rigidez que la ley exige para los procedimientos ordinarios, este Tribunal entiende que constituye una buena práctica de gestión de este tipo de contratación dejar constancia en el expediente de la capacidad y solvencia del contratista libremente elegido para llevar a cabo el objeto del contrato.

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

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

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

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

Administración del Estado, sin que hubiera quedado tampoco acreditada la dispensación de su asistencia al acto de comprobación (*epígrafe II.4.4*).

22. En el 3 % de los expedientes fiscalizados se produjeron modificaciones contractuales sin ajustarse a los límites y requisitos establecidos legalmente para ello, incrementándose el presupuesto en un 128 %, 90 %, 102 %, respectivamente en los contratos **MISSYM-01, 02 y 03**, y un 364 % en el **MITES-10**, muy por encima del límite legal máximo del 50 % autorizado por el artículo 205.2.a) 2º de la LCSP. Además, en 2 expedientes se produjeron reajustes de anualidades sin motivarse de acuerdo con lo previsto en el artículo 96.1 del RGLCAP (*epígrafe II.4.5*).
23. En la ejecución del 21 % de los contratos fiscalizados del MISAN se han producido diversas incidencias e irregularidades por demora en el cumplimiento de la obligación o por defectuoso cumplimiento que han motivado, según cada caso, resoluciones de contratos (**MISAN-01 y 14**), retrasos en la ejecución que motivaron la ampliación de los plazos (**MISAN-02, 12, 13 y 23 a 30**) y demoras en el cumplimiento de los nuevos plazos (**MISAN-02, 23 a 27, 29 y 30**), así como requerimientos de reposición de diverso material defectuoso o de reintegro de su importe (**MISAN-23 a 29**), en algunos casos aún pendientes de ejecutar (**MISAN-27 a 29**) (*epígrafes II.4.6 y 7*).
24. En los contratos **MISAN- 02, 12, 13 y 23 a 30**, adjudicados entre el 20 y el 25 de marzo, los plazos de entrega se establecieron de media para las tres o cuatro semanas siguientes, sin embargo el Ministerio acordó con los contratistas nuevos calendarios que retrasaron la entrega, en algunos casos hasta tres o cuatro meses después de la fecha inicialmente prevista. En los casos en que se produjeron demoras en la ejecución, así como cumplimientos defectuosos, no se aplicaron penalidades para instar una pronta ejecución del contrato ni se exigieron daños y perjuicios al considerar el órgano de contratación que concurrían circunstancias excepcionales de desestructuración y colapso del mercado derivadas de la crisis sanitaria mundial y que, por tanto, se debieron a causas no imputables a los contratistas, lo que motivó que se ampliaran los plazos conforme a lo solicitado por los mismos, de acuerdo con el artículo 195.2 de la LCSP. En los contratos **MISAN-02, 23, 24, 25, 26 y 27**, los contratistas volvieron a incumplir el nuevo plazo de ejecución concedido por la Administración, generando retrasos adicionales al recibirse el suministro (*epígrafe II.4.7 en relación con el II.3.7*).
25. El Ministerio de Sanidad requirió a los adjudicatarios y obtuvo la reposición de parte de las mascarillas, debido a su deficiente calidad, en los casos siguientes: 27,1 millones de mascarillas de los contratos **MISAN-23 a 26** (5,3 % de las adquiridas); 4,4 millones (13,3 %) del contrato **MISAN-27** y 2,1 millones (23,9 %) del **MISAN-29** (*epígrafe II.4.7*).
26. Tras los requerimientos efectuados por el Ministerio de Sanidad en diciembre de 2021 y octubre de 2022 debido a los defectos de calidad, a noviembre de 2022 se encontraban pendientes la reposición de 400.000 gafas (100 %) del contrato **MISAN-28**, adquiridas por 948.000 euros, así como la devolución de 3.373.993 euros correspondientes a 1,243 millones de mascarillas FFP2 del contrato **MISAN-29** (14,1 %) y de 377.568 euros por 576.000 mascarillas quirúrgicas del contrato **MISAN-27** (1,75 %), no existiendo acuse de recibo de este último requerimiento por el contratista. En el contrato **MISAN-14**, en que tuvo lugar la resolución por imposibilidad del contratista de suministrar los dispositivos de ventilación mecánica invasiva comprometidos, están pendientes de restitución 1.404.213,39 euros que se encuentran reclamados en vía ejecutiva por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (*epígrafes II.4.6 y 7*).

27. Hasta abril de 2020 se recibieron mascarillas quirúrgicas sin marcado CE en los contratos **MISAN-23 a 26** que fueron aceptadas teniendo en cuenta que la Recomendación (UE) 2020/403 de la Comisión de 13 de marzo de 2020 permitía su adquisición “cuando las autoridades de vigilancia del mercado consideren que garantizan un nivel adecuado de salud y seguridad de conformidad con los requisitos esenciales establecidos” en los Reglamentos y Directivas. En relación con esta recepción, se ha observado lo siguiente:
- La Recomendación disponía que tales productos solo podían estar disponibles para el personal sanitario durante la crisis sanitaria en curso. Al menos 28,6 millones de mascarillas fueron distribuidas por el Ministerio fuera del Sistema Nacional de Salud a través de las Delegaciones del Gobierno (25 millones), así como a otros Ministerios y ONG, sin que se conozca si todos los receptores finales fueron personal sanitario.
 - Para 7,5 millones de mascarillas se especifica por el Ministerio que debían ser destruidas debido a la imposibilidad de su identificación por un problema externo de logística en el embarque en origen y posterior almacenamiento (*epígrafe II.4.7*).
28. En los contratos **MISAN-23 a 27 y 30** se han detectado supuestos en que el material recibido no cumplía los requisitos establecidos o las mascarillas del mismo lote habían resultado defectuosas o se había emitido alerta de un certificado falso del fabricante y en los que no se exigió la reposición o la devolución de su importe. (*epígrafe II.4.7*).
29. En el 3 % de los contratos fiscalizados se han producido incidencias en relación con la formalización de los documentos contables de gestión del gasto (*epígrafe II.4.9*).

III.5. RELATIVAS A LA CONTRATACIÓN EN EL EXTERIOR

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

III.6. RELATIVAS A DISTINTOS ASPECTOS OPERATIVOS

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

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

IV. RECOMENDACIONES

1. Sin perjuicio de que en los supuestos de tramitación de emergencia de contratos públicos la ley no exija la formación del correspondiente expediente administrativo, y ni siquiera la formalización del contrato, siempre que sea compatible con la atención a la emergencia que se trata de resolver, debería formarse un expediente en el que quede constancia de los documentos o antecedentes que resulten imprescindibles para avalar y constatar la existencia de las razones de emergencia y las necesidades a satisfacer que justifican el recurso a esta forma de tramitación excepcional.
2. En particular, siempre que sea compatible con la atención a la emergencia, debería procurarse la formalización del contrato en un documento escrito en el que se consignasen, de la forma más precisa y definida posible, las concretas prestaciones objeto del contrato, con la finalidad de garantizar, y en su caso poder exigir contractualmente, la adecuada satisfacción de las necesidades de emergencia que se pretenden cubrir.
3. Con la misma finalidad de asegurar el adecuado cumplimiento del contrato, cuya finalidad de interés público es relevante pues consiste en *“actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional”* (artículo 120 de la LCSP), los órganos de contratación, siempre que sea posible, deberían realizar una verificación de los requisitos básicos de capacidad y solvencia de los adjudicatarios, en relación con las concretas prestaciones objeto del contrato.
4. Salvo en los supuestos en que la emergencia fuera tal que la finalidad del contrato pudiera verse comprometida, los órganos de contratación deberían solicitar y obtener ofertas de diferentes licitadores, y, en su caso, negociar los términos del contrato susceptibles de ello, así como proveerse, en los supuestos que ello resultase posible, de referencias de los precios habituales de mercado de los bienes y servicios objeto de contratación.

Madrid, 20 de diciembre de 2023

LA PRESIDENTA



Fdo.: Enriqueta Chicano Jávega



ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO 1	CONTRATOS CELEBRADOS Y FISCALIZADOS MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (MAPA)	79
ANEXO 2	CONTRATOS CELEBRADOS Y FISCALIZADOS MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL (MAETD).....	81
ANEXO 3	CONTRATOS CELEBRADOS Y FISCALIZADOS MINISTERIO DE CONSUMO (MICONS).....	83
ANEXO 4	CONTRATOS CELEBRADOS Y FISCALIZADOS MINISTERIO DE HACIENDA (MINHAC)	85
ANEXO 5	CONTRATOS CELEBRADOS Y FISCALIZADOS MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES (MISSYM)	87
ANEXO 6	CONTRATOS CELEBRADOS Y FISCALIZADOS MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO (MINCOTUR)	89
ANEXO 7	CONTRATOS CELEBRADOS Y FISCALIZADOS MINISTERIO DE SANIDAD (MISAN)	91
ANEXO 8	CONTRATOS CELEBRADOS Y FISCALIZADOS MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL (MITES)	99
ANEXO 9	CONTRATOS CELEBRADOS Y FISCALIZADOS MINISTERIO DE TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y RETO DEMOGRÁFICO (MITERD)	101
ANEXO 10	CONTRATOS CELEBRADOS Y FISCALIZADOS MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (MITMAU).....	103
ANEXO 11	CONTRATOS DE EMERGENCIA CELEBRADOS NO REMITIDOS DE OFICIO AL TRIBUNAL DE CUENTAS (ART. 335 LCSP).....	105
ANEXO 12	CONTRATOS NO INCLUIDOS EN LAS RELACIONES CERTIFICADAS DE CUMPLIMIENTO LEGAL ANUAL OBLIGATORIO (ART.335 LCSP).....	107

ANEXO 1
CONTRATOS CELEBRADOS Y FISCALIZADOS
MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (MAPA)

Ref. TCU	Órgano de contratación	Nº Expte.	Objeto del contrato	Importe EUROS (sin IVA)	Fecha adjudicación	Tipo contrato	Fiscalizado (SI/NO)
MAPA-01	Junta de Contratación	20200000546Y	Suministro de mascarillas, guantes y otros elementos de protección necesarios para los trabajadores del MAPA en escenario COVID-19	69.848,96	21/04/2020	SUMINISTROS	SI

ANEXO 2
CONTRATOS CELEBRADOS Y FISCALIZADOS
MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL (MAETD)

Ref. TCU	Órgano de contratación	Nº Expte.	Objeto del contrato	Importe EUROS (sin IVA)	Fecha adjudicación	Tipo contrato	Fiscalizado (SI/NO)
MAETD-01	SG ADMÓN DIGITAL	20202020EMER	Portátiles para la SGAD y MUFACE para las modalidades de trabajo no presenciales	17.164	20/03/2020	SUMINISTROS	SI
MAETD-02	SG ADMÓN DIGITAL	2020EMERG002	Mantenimiento, Soporte y Gestión de la Aplicación "ASISTENCIA COVID 19"	165.100	05/05/2020	SERVICIOS	SI
MAETD-03	SG ADMÓN DIGITAL	2020EMERG003	Piloto App trazabilidad contactos COVID-19	273.172	15/06/2020	SERVICIOS	SI
MAETD-04	SG ADMÓN DIGITAL	2020EMERG004	Evolución y mantenimiento App Trazabilidad contactos COVID 20	1.438.100	16/11/2020	SERVICIOS	SI
MAETD-05	SG TIC	202000000099 (20/507)	Contratación de licencias Citrix para facilitar el trabajo remoto del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital	8.009,68	24/03/2020	SUMINISTROS	SI
MAETD-06	SG TIC	202000000095 (20/502)	Adquisición de Cores Data Center para garantizar el trabajo remoto del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital	57.851,24	23/03/2020	SUMINISTROS	SI
MAETD-07	DG SEGUROS	202000000010	Ampliación Hosting Sede Electrónica DGSFP. reorganización trabajo provocada por la crisis COVID19	33.368,93	09/04/2020	SERVICIOS	SI
MAETD-08	DG SEGUROS	202000000011	Atención primer nivel Sede Electrónica	14.300,00	09/04/2020	SERVICIOS	SI
MAETD-09	DG SEGUROS	202000000012	Adquisición 100 licencias CITRIX virtual app	12.923,81	09/04/2020	SUMINISTROS	SI
MAETD-10	DG SEGUROS	202000000013	Adquisición de 50 licencias de acceso escritorio remoto Windows.	5.985,00	09/04/2020	SUMINISTROS	SI
MAETD-11	DG SEGUROS	202000000014	Adquisición 100 licencias <i>deepnet mobile id.</i>	5.160,00	09/04/2020	SUMINISTROS	SI

Ref. TCU	Órgano de contratación	Nº Expte.	Objeto del contrato	Importe EUROS (sin IVA)	Fecha adjudicación	Tipo contrato	Fiscalizado (SI/NO)
MAETD-12	DG SEGUROS	202000000015	Servicio de Monitorización entrega DEC	12.163,33	09/04/2020	SERVICIOS	SI
MAETD-13	SEDIA	202000000500	Servicio para el desarrollo de una web informativa con los recursos tecnológicos disponibles ante la crisis del COVID-19	9.934,00	20/04/2020	SERVICIOS	SI
MAETD-14	SEDIA	202000000502	Servicios para el asesoramiento, apoyo y seguimiento en la implementación de soluciones tecnológicas en el marco de la Pandemia COVID-19	14.900,00	18/05/2020	SERVICIOS	SI
MAETD-15	SEDIA	202000000523	Para la producción de una campaña para la promoción del uso de la aplicación Radar COVID-19	23.520,00	13/11/2020	SERVICIOS	SI
MAETD-16	SEDIA	202000000525	Para la elaboración y ejecución de un plan de medios para la promoción de uso de la aplicación radar COVID-19	1.500.000,00	26/11/2020	SERVICIOS	SI
MAETD-17	SG TESORO	202000000013	Adquisición licencias Citrix y soporte	34.618,10	20/04/2020	SUMINISTROS	NO
MAETD-18	DG ANÁLISIS MACRO	202000000187	Cuadro de mandos interactivo con información epidemiológica, económica y social para seguimiento de la reactivación de la actividad económica.	70.500,00	23/04/2020	SERVICIOS	SI

ANEXO 3
CONTRATOS CELEBRADOS Y FISCALIZADOS
MINISTERIO DE CONSUMO (MICONS)

Ref. TCU	Órgano de contratación	Nº Expte.	Objeto del contrato	Importe EUROS (sin IVA)	Fecha adjudicación	Tipo contrato	Fiscalizado (SI/NO)
MICONS-01	Ministro	202008COVID1	Desarrollo de una web informativa sobre recursos ante autoridades de consumo posteriores a la crisis de la COVID-19	14.800,00	03/07/2020	SERVICIOS	SI

ANEXO 4
CONTRATOS CELEBRADOS Y FISCALIZADOS
MINISTERIO DE HACIENDA (MINHAC)

Ref. TCU	Órgano de contratación	Nº Expte.	Objeto del contrato	Importe EUROS (sin IVA)	Fecha adjudicación	Tipo contrato	Fiscalizado (SI/NO)
MINHAC-01	Oficialía Mayor	A01012000854	Contratación licencias acceso remoto VPN para la Subsecretaría del Departamento	33.582,88	13/03/2020	SUMINISTROS	SI
MINHAC-02	Oficialía Mayor	A01012000855	Adquisición de licencias de multiconferencia para la Subsecretaría del Departamento	64.665,29	18/03/2020	SUMINISTROS	SI
MINHAC-03	Oficialía Mayor	A01012000860	Suministro de microordenadores portátiles con destino a la Subsecretaría del Departamento	25.560,00	19/03/2020	SUMINISTROS	SI
MINHAC-04	Oficialía Mayor	A01012000862	Contratación de licencias de multiconferencia para la Subsecretaría del Departamento	64.665,29	20/03/2020	SUMINISTROS	SI
MINHAC-05	Oficialía Mayor	A01012000866	Servicio de desinfección de las dependencias de la Dirección General de Fondos Europeos en las plantas 20, 21 y 22 del Complejo Ministerial Cuzco	13.822,50	14/03/2020	SERVICIOS	SI
MINHAC-06	DG Catastro	80120200040	Contratación de portátiles con destino a la Dirección General del Catastro para las modalidades de trabajo no presenciales para atender las necesidades sobrevenidas, debido a la crisis sanitaria causada por el COVID-19	30.723,75	19/03/2020	SUMINISTROS	SI
MINHAC-07	DG Tributos	2020/00104	Adquisición 5 portátiles HP	3.065,00	21/04/2020	SUMINISTROS	SI
MINHAC-08	TEAC	202000000018	Adquisición 30 Portátiles	18.390	19/03/2020	SUMINISTROS	SI
MINHAC-09	CMT	202000000021	Adquisición de portátiles Surface y sus respectivos lápices y teclados de trabajo	16.330,88	02/04/2020	SUMINISTROS	SI
MINHAC-10	CMT	202000000024	Adquisición de portátiles Lenovo, Docking Station y Memoria USB	12.776,40	02/04/2020	SUMINISTROS	SI

Ref. TCU	Órgano de contratación	Nº Expte.	Objeto del contrato	Importe EUROS (sin IVA)	Fecha adjudicación	Tipo contrato	Fiscalizado (SI/NO)
MINHAC-11	PARQUE MOVIL	2787	Desinfección de vehículos oficiales e instalaciones del Parque Móvil del Estado en Madrid, con motivo del COVID-19	140.360,00	12/03/2020	SERVICIOS	SI
MINHAC-12	PARQUE MOVIL	2788	Adquisición de 3 ordenadores portátiles con destino al Parque Móvil del Estado para las modalidades de trabajo no presenciales.	2.024,25	20/03/2020	SUMINISTROS	SI

ANEXO 5
CONTRATOS CELEBRADOS Y FISCALIZADOS
MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES (MISSYM)

Ref. TCU	Órgano de contratación	Nº Expte.	Objeto del contrato	Importe EUROS (sin IVA)	Fecha adjudicación	Tipo contrato	Fiscalizado (SI/NO)
MISSYM-01	SG Servicios y Coordinación	O-1-20	Obra de reforma de espacios de trabajo en el edificio administrativo de la calle José Abascal, 39 de Madrid.	850.000,00	18/05/2020	OBRAS	SI
MISSYM-02	SG Servicios y Coordinación	O-1-20 DF	Dirección facultativa. Obra de reforma de espacios de trabajo en el edificio administrativo de la calle José Abascal, 39, Madrid.	27.500,00	18/05/2020	SERVICIOS	SI
MISSYM-03	SG Servicios y Coordinación	O-1-20 CSS	Coordinación de Seguridad y Salud. Obra de reforma de espacios de trabajo en el edificio administrativo de la calle José Abascal, 39, Madrid.	6.000,00	18/05/2020	SERVICIOS	SI

ANEXO 6
CONTRATOS CELEBRADOS Y FISCALIZADOS
MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO (MINCOTUR)

Ref. TCU	Órgano de contratación	Nº Expte.	Objeto del contrato	Importe EUROS (sin IVA)	Fecha adjudicación	Tipo contrato	Fiscalizado (SI/NO)
MINCOTUR-01	SE TURISMO	202000000012	Contratación de Servicios de Creatividad publicitaria y compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios, para Campaña Publicitaria Institucional de ámbito nacional, para fomentar el turismo doméstico con motivo de la situación generada por la COVID-19, mediante procedimiento de emergencia, previsto en el artículo 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público	2.066.115,70	15/06/2020	SERVICIOS	SI
MINCOTUR-02	Sub Gral. TIC	AC20.043.01	Servicio en la nube para el establecimiento de videoconferencias de sala y de puesto de usuario, en el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo	20.500,00	17/03/2020	SERVICIOS	NO

ANEXO 7
CONTRATOS CELEBRADOS Y FISCALIZADOS
MINISTERIO DE SANIDAD (MISAN)

Ref. TCU	Órgano de contratación	Nº Expte.	Objeto del contrato	Importe EUROS (sin IVA)	Fecha adjudicación	Tipo contrato	Fiscalizado (SI/NO)
MISAN-01	MINISTRO	202009PJ0001	Suministro de 659.000 Tests TOTAL KITS	14.168.500,00	18/03/2020	SUMINISTROS	SI
MISAN-02	MINISTRO	202009PJ0017	Contratación de suministro de 850 dispositivos Ventilación Mecánica Invasiva (VMI) para Coronavirus COVID-19	12.750.000,00	23/03/2020	SUMINISTROS	SI
MISAN-03	MINISTRO	202009COV029	Suministro del medicamento MIDAZOLAM.	173.640,00	18/09/2020	SUMINISTROS	SI
MISAN-04	MINISTRO	202009COV030	Suministro del medicamento PROPOFOL.	74.100,00	21/09/2020	SUMINISTROS	SI
MISAN-05	MINISTRO	202009COV031	Suministro del medicamento DEXMEDETOMIDINA.	732.000,00	18/09/2020	SUMINISTROS	SI
MISAN-06	MINISTRO	202009COV034	Suministro de 55.137,50 gramos del medicamento PROPOFOL.	694.520,43	09/10/2020	SUMINISTROS	SI
MISAN-07	MINISTRO	202009COV035	Suministro de 10.000 gramos del medicamento PROPOFOL.	41.000,00	09/10/2020	SUMINISTROS	SI
MISAN-08	MINISTRO	202009COV036	Suministro de 11.117 gramos del medicamento PROPOFOL	137.850,80	16/10/2020	SUMINISTROS	SI
MISAN-09	MINISTRO	202009COV037	Suministro del medicamento VEKLURY (principio activo Remdesivir)	25.875.000,00	03/11/2020	SUMINISTROS	SI
MISAN-10	MINISTRO	202009COV007	Adquisición de vacunas frente a la gripe, para la campaña 2020/2021	32.210.000,00	20/05/2020	SUMINISTROS	SI
MISAN-11	SE SANIDAD	202007PJ0001	Compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios para la difusión de la campaña de información frente al Coronavirus (2020)	3.701.133,36	13/03/2020	SERVICIOS	SI
MISAN-12	SE SANIDAD	202009PJ0018	Adquisición de 100 unidades de Dispositivos Ventilación Mecánica Invasiva (VMI)	2.643.049,24	24/03/2020	SUMINISTROS	SI
MISAN-13	SE SANIDAD	202009PJ0023	Contratación de emergencia para suministro de 20 dispositivos Ventilación Mecánica Invasiva (VMI) para Coronavirus COVID-19	957.299,64	25/03/2020	SUMINISTROS	SI

Ref. TCU	Órgano de contratación	Nº Expte.	Objeto del contrato	Importe EUROS (sin IVA)	Fecha adjudicación	Tipo contrato	Fiscalizado (SI/NO)
MISAN-14	SE SANIDAD	202009PJ0020	Adquisición de 144 Dispositivos Ventilación Mecánica Invasiva (VMI) para el COVID 19, modelo Breas-Vivo 65.	2.736.000,00	25/03/2020	SUMINISTROS	SI
MISAN-15	SE SANIDAD	202009PJ0043	Suministro de CISATRACURIO, BESILATO (CAS 96946-41-7)	2.009.000,00	15/04/2020	SUMINISTROS	SI
MISAN-16	SE SANIDAD	202009COV028	Compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios para la difusión de la campaña de información frente al coronavirus, dirigida a los jóvenes (2020)	1.072.703,94	28/08/2020	SERVICIOS	SI
MISAN-17	SE SANIDAD	202009COV042	Servicios de asistencia técnica para la coordinación y seguimiento de proyectos tecnológicos utilizados en el control del COVID-19	523.458,60	17/09/2020	SERVICIOS	SI
MISAN-18	SE SANIDAD	202009COV044	Servicios de operación y explotación de sistemas de información utilizados en la prevención, contención y coordinación frente a la enfermedad COVID19 en el Ministerio de Sanidad	502.090,00	25/11/2020	SERVICIOS	SI
MISAN-19	SE SANIDAD	202009COV046	Servicio de asistencia técnica para la revisión y definición de procesos y para la ejecución, seguimiento y control del plan de vacunación frente al COVID-19 en España	794.892,00	01/12/2020	SERVICIOS	SI
MISAN-20	SE SANIDAD	202150COV006	Servicios de asistencia técnica para la explotación de indicadores del sistema de declaración de viajeros internacionales y el plan de vacunación frente al COVID-19 en España	500.584,00	09/12/2020	SERVICIOS	NO
MISAN-21	SE SANIDAD	202009COV015	Segunda campaña de publicidad institucional para la difusión, a través de los medios de comunicación, de mensajes con el objetivo de hacer llegar a la población las recomendaciones de prevención frente al Covid-19	3.719.008,26	14/05/2020	SERVICIOS	SI
MISAN-22	SE SANIDAD	202009COV043	Difusión en los medios de una campaña de publicidad para sensibilizar a la población general, sobre la enfermedad producida por el Coronavirus Covi-19, para minimizar el contacto con personas no convivientes en estas próximas fiestas navideñas	3.719.008,26	23/11/2020	SERVICIOS	SI
MISAN-23	DG CARTERA COMÚN SNS	202009PJ0015	Suministro 58.000.000 de mascarillas protección respiratoria para coronavirus COVID-19	24.650.000,00	23/03/2020	SUMINISTROS	SI

Ref. TCU	Órgano de contratación	Nº Expte.	Objeto del contrato	Importe EUROS (sin IVA)	Fecha adjudicación	Tipo contrato	Fiscalizado (SI/NO)
MISAN-24	DG CARTERA COMÚN SNS	202009PJ0014	Suministro de 150.000.000 máscaras faciales Modelo 3 Capas, con uso médico, EFB>99 % de protección respiratoria para el COVID-19	63.750.000,00	23/03/2020	SUMINISTROS	SI
MISAN-25	DG CARTERA COMÚN SNS	202009PJ0013	Suministro de 280.000.000 de mascarillas de protección respiratoria para coronavirus COVID19	119.000.000,00	23/03/2020	SUMINISTROS	SI
MISAN-26	DG CARTERA COMÚN SNS	202009PJ0007	Adquisición de 20.000.000 de mascarillas médicas, 10.000.000 de guantes de nitrilo y 150.000 gafas de protección	10.060.000,00	23/03/2020	SUMINISTROS	SI
MISAN-27	DG CARTERA COMÚN SNS	202009PJ0021	Adquisición de 33.000.000 unidades de Mascarillas desechables quirúrgicas para coronavirus COVID-19, por importe total de 28.343.262,93 euros.	21.636.078,58	25/03/2020	SUMINISTROS	SI
MISAN-28	DG CARTERA COMÚN SNS	202009PJ0019	Suministro de 18.000.000 mascarillas KN95, 18.000.000 mascarillas FFP2, 400.000 gafas protección PVC y 1.000.000 guantes nitrilo	54.433.274,60	24/03/2020	SUMINISTROS	SI
MISAN-29	DG CARTERA COMÚN SNS	202009PJ0006	Suministro de mascarillas de protección respiratoria FFP2 para coronavirus COVID-19	23.886.677,16	20/03/2020	SUMINISTROS	SÍ
MISAN-30	DG CARTERA COMÚN SNS	202009PJ0024/30	Suministro de 3.000.000 unidades de monos desechables de protección COVID19	42.907.898,00	25/03/2020	SUMINISTROS	SÍ
MISAN-31	DG CARTERA COMÚN SNS	202000000147	Adquisición de 5.030.000 de Kits diagnósticos para el COVID – 19- WONDFO SARS-COV2 ANTIBODY TEST	35.210.000,00	20/03/2020	SUMINISTROS	SI
MISAN-32	DG CARTERA COMÚN SNS	202009PJ0008	Servicio de apoyo al centro de mando y control COVID-19	436.800,00	23/03/2020	SERVICIOS	SI
MISAN-33	DG CARTERA COMÚN SNS	202009PJ0040	Apoyo al equipo de comunicación del Gabinete del Ministro de Sanidad, en la creación y gestión de contenidos audiovisuales para la web corporativa, las redes sociales y medios de comunicación en general en el contexto de la crisis sanitaria COVID 19	11.801,65	20/03/2020	SERVICIOS	SI
MISAN-34	DG CARTERA COMÚN SNS	202009PJ0046	Servicios al estudio estadístico sero-epidemiológico	229.800,00	07/04/20 Manuscrito	SERVICIOS	SI

Ref. TCU	Órgano de contratación	Nº Expte.	Objeto del contrato	Importe EUROS (sin IVA)	Fecha adjudicación	Tipo contrato	Fiscalizado (SI/NO)
MISAN-35	DG CARTERA COMÚN SNS	202009COV002	Infraestructura video conferencia profesional y ampliación licencias software de conexión remota segura	361.130,65	23/04/2020	SUMINISTROS	SI
MISAN-36	DG CARTERA COMÚN SNS	202009COV003	Plataforma autenticación segura modalidad trabajo NP	128.617,30	23/04/2020	SUMINISTROS	NO
MISAN-37	DG CARTERA COMÚN SNS	202009COV004	Ampliación infraestructura servidores modalidad trabajo NP	408.057,62	23/04/2020	SUMINISTROS	NO
MISAN-38	DG CARTERA COMÚN SNS	202009COV005	Ampliación infraestructura electrónica de red modalidad trabajo NP	106.789,23	23/04/2020	SUMINISTROS	NO
MISAN-39	DG CARTERA COMÚN SNS	202009COV006	Ampliación licencias software virtualización y suministro ordenadores	174.583,08	23/04/2020	SUMINISTROS	NO
MISAN-40	DG CARTERA COMÚN SNS	202009COV008	Asistencia técnica despliegue infraestructura para la ampliación plataforma teletrabajo CITRIX	6.611,57	17/03/20 Manuscrito	SERVICIOS	SI
MISAN-41	DG CARTERA COMÚN SNS	202009COV009	Suministro seis pantallas de vídeo para centro de mando y control	7.444,98	17/03/20 Manuscrito	SUMINISTROS	NO
MISAN-42	DG CARTERA COMÚN SNS	202009COV010	Servicios de desarrollo e implantación de los sistemas de información centrales para dar soporte a un piloto de detección vía test rápidos COVID-19 en pacientes sintomáticos	109.200,00	23/03/20 Manuscrito	SERVICIOS	SI
MISAN-43	DG CARTERA COMÚN SNS	202009COV011	Servicio operativo logística de soporte al piloto de detección vía test rápidos COVID-19 en pacientes sintomáticos	35.827,00	23/03/20 Manuscrito	SERVICIOS	SI
MISAN-44	DG CARTERA COMÚN SNS	202009COV012	Servicio de soporte al cuadro de mando sobre la evolución del COVID-19	375.220,00	20/04/20 Manuscrito	SERVICIOS	SI
MISAN-45	DG CARTERA COMÚN SNS	202009COV013	Definición, implantación y operación de un cuadro de mando para el centro de mando y control de la evolución del COVID-19	244.300,00	23/03/20 Manuscrito	SERVICIOS	SI
MISAN-46	DG CARTERA COMÚN SNS	202009COV014	Equipamiento de red para soporte de nueva infraestructura de servidores	47.354,32	12/05/2020	SUMINISTROS	NO

Ref. TCU	Órgano de contratación	Nº Expte.	Objeto del contrato	Importe EUROS (sin IVA)	Fecha adjudicación	Tipo contrato	Fiscalizado (SI/NO)
MISAN-47	DG CARTERA COMÚN SNS	202009COV016	Servicios de definición, implantación y operación del sistema español de resultados de laboratorio para pruebas diagnósticas de SARS-COV-2 (SERLAB-COV)	144.400,00	27/05/2020	SERVICIOS	NO
MISAN-48	DG CARTERA COMÚN SNS	202009COV017	Desarrollo, implantación y operación de los sistemas de información requeridos para el estudio estadístico sero-epidemiológico para el control de COVID-19	484.353,09	27/05/2020	SERVICIOS	NO
MISAN-49	DG CARTERA COMÚN SNS	202009COV018	Explotación de indicadores del Plan de transición hacia una nueva normalidad	185.250,00	27/05/2020	SERVICIOS	SI
MISAN-50	DG CARTERA COMÚN SNS	202009COV019	Servicio refuerzo atención usuarios microinformática, video conferencia y telefonía: almacén microinformático	28.304,00	23/03/20 Manuscrito	SERVICIOS	NO
MISAN-51	DG CARTERA COMÚN SNS	202009COV019	Servicio refuerzo atención usuarios microinformática, video conferencia y telefonía: refuerzo del centro atención a usuarios	242.667,60	23/03/20 Manuscrito	SERVICIOS	SI
MISAN-52	DG CARTERA COMÚN SNS	202009COV020	Servicio de publicación de contenidos relacionados con el COVID-19 en la web: soporte ampliado a la gestión de contenidos web	19.430,70	23/03/20 Manuscrito	SERVICIOS	NO
MISAN-53	DG CARTERA COMÚN SNS	202009COV020	Servicio de publicación de contenidos relacionados con el COVID-19 en la web: traducción automática de contenidos digitales	7.590,00	23/03/20 Manuscrito	SERVICIOS	NO
MISAN-54	DG CARTERA COMÚN SNS	202009COV021	Servicios de explotación de información epidemiológica sobre la enfermedad COVID-19	206.250,00	29/06/2020	SERVICIOS	NO
MISAN-55	DG CARTERA COMÚN SNS	202009COV022	Servicios de AT para el refuerzo del soporte microinformático a usuarios en distintas modalidades de trabajo y al personal dedicado a los proyectos de lucha contra el COVID-19	15.040,00	29/06/2020	SERVICIOS	NO
MISAN-56	DG CARTERA COMÚN SNS	202009COV023	Servicios de AT para el refuerzo del soporte a usuarios de videoconferencia y telefonía como consecuencia de las medidas de distanciamiento debidas al COVID-19	97.426,00	29/06/2020	SERVICIOS	NO
MISAN-57	DG CARTERA COMÚN SNS	202009COV024	Servicios de operación y explotación de indicadores sobre contención y prevención frente a la enfermedad COVID-19	307.800,00	29/06/2020	SERVICIOS	SI

Ref. TCU	Órgano de contratación	Nº Expte.	Objeto del contrato	Importe EUROS (sin IVA)	Fecha adjudicación	Tipo contrato	Fiscalizado (SI/NO)
MISAN-58	DG CARTERA COMÚN SNS	202009COV025	Equipamiento para ampliación de infraestructura de servidores para soporte de aplicaciones de seguimiento COVID-19	437.637,31	29/06/20 DG Cartera	SUMINISTROS	SI
MISAN-59	DG CARTERA COMÚN SNS	202009COV027	Equipamiento de red perimetral para ampliación de capacidad de conexión a internet para soporte de las necesidades derivadas de la lucha contra el COVID-19	330.044,56	29/06/2020	SUMINISTROS	NO
MISAN-60	DG CARTERA COMÚN SNS	202009COV040	Servicios de asistencia técnica y consultoría para la operación de los sistemas de información requeridos en la realización de la cuarta ronda del estudio de seroprevalencia nacional ENE-COVID-19	319.210,00	21/09/2020	SERVICIOS	SI
MISAN-61	DG CARTERA COMÚN SNS	202009COV041	servicios de definición, implantación y operación de un registro de vacunaciones en el ministerio de sanidad	128.720,00	21/09/2020	SERVICIOS	SI
MISAN-62	DG CARTERA COMÚN SNS	202009COV047	servicios de explotación de información sobre pruebas diagnósticas de la enfermedad COVID-19 en el Ministerio de Sanidad	160.000,00	26/11/2020	SERVICIOS	SI
MISAN-63	DG SALUD PÚBLICA	202007COV007	Consultoría para la elaboración de informes de las capacidades estratégicas sanitarias de las Comunidades Autónomas de Aragón y La Rioja dentro del "Plan de transición hacia una nueva normalidad"	14.950,00	01/05/2020	SERVICIOS	SI
MISAN-64	DG SALUD PÚBLICA	202007COV006	Servicio de producción de un audiovisual de una campaña institucional del Ministerio de Sanidad, dirigida a reforzar los mensajes de prevención del COVID-19 de cara al periodo de Navidad (2020)	123.966,94	19/11/2020	SERVICIOS	SI
MISAN-65	DG SALUD PÚBLICA	202007COV005	Contratación de un servicio de <i>insights</i> de movilidad y herramientas de visualización para su empleo en la toma de decisiones en la gestión de la crisis del Covid-19. Empresa Vodafone.	120.000,00	16/03/2020	SERVICIOS	SI
MISAN-66	DG SALUD PÚBLICA	202007COV004	Contratación de una plataforma para automatizar la generación de <i>insights</i> de movilidad con baja latencia con el fin de obtener datos objetivos para poder medir el impacto de la movilidad en la propagación de la epidemia COVID-19	103.835,00	20/03/2020	SERVICIOS	SI

Ref. TCU	Órgano de contratación	Nº Expte.	Objeto del contrato	Importe EUROS (sin IVA)	Fecha adjudicación	Tipo contrato	Fiscalizado (SI/NO)
MISAN-67	DG SALUD PÚBLICA	202007COV003	Creatividad de la campaña de prevención frente al COVID-19 dirigida a jóvenes, para su diseño y producción	80.000,00	28/08/2020	SERVICIOS	SI
MISAN-68	DG SALUD PÚBLICA	202007COV002	Adquisición material sanitario para las unidades de control sanitario de los servicios periféricos de sanidad exterior pertenecientes al Ministerio de Sanidad, en el contexto de la pandemia por el nuevo coronavirus COVID-19	88.758,00	25/06/2020	SUMINISTROS	SI
MISAN-69	DG SALUD PÚBLICA	202007COV001	Creatividad, diseño y producción de una campaña de publicidad institucional para sensibilizar a la población general sobre la enfermedad producida por el coronavirus, COVID-19	270.000,00	21/05/2020	SERVICIOS	SI
MISAN-70	DG SALUD PÚBLICA	202009PJ0016	Contrato para atención psicológica con el Consejo General de Psicología	199.270,00	23/05/2020	SERVICIOS	SI
MISAN-71	DG SALUD PÚBLICA	202007COV009	Contratación de un servicio que permita realizar la creatividad y producción de una campaña de publicidad institucional para sensibilizar y recomendar la vacunación frente al COVID-19 con la finalidad de lograr trasladar mensajes que pongan en valor la seguridad de la vacuna	206.612	21/12/2020	SERVICIOS	SI
MISAN-72	AEMPS	S/N	Adquisición 500 Kg HIDROXICLOROQUINA	165.700,00	20/03/2020	SUMINISTROS	SI
	AEMPS		Gastos Aduana	490,20	20/03/2020	OTROS	
MISAN-73	AEMPS	2020/00002PJ	Gestión, Recepción, Almacenamiento y Transporte de material para Ee Proyecto/Estudio OMS COVID-19.	24,375,24	26/03/2020	SUMINISTROS	NO
MISAN-74	AEMPS	2020/00003PJ	Adquisición 400 Kg HIDROXICLOROQUINA	218.400,00	10/04/2020	SUMINISTROS	SI
	AEMPS		Gastos Aduana	727,90	10/04/2020	OTROS	
MISAN-75	AEMPS	2020/00004PJ	Modificación zona comedor para cumplir con las recomendaciones indicadas para conseguir el distanciamiento social	99,853,00	20/04/2020	OTROS	SI
MISAN-76	AEMPS	2020/0005PJ0	Instalación suelo vinílico dentro de las modificaciones realizadas en la zona del comedor, para llevar a cabo las recomendaciones indicadas para conseguir el distanciamiento social.	13,910,00	20/04/2020	OTROS	SI

Ref. TCU	Órgano de contratación	Nº Expte.	Objeto del contrato	Importe EUROS (sin IVA)	Fecha adjudicación	Tipo contrato	Fiscalizado (SI/NO)
MISAN-77	AEMPS	2020/00006PJ	Realización de trabajos de carpintería dentro de las modificaciones realizadas en la zona del comedor, para llevar a cabo las recomendaciones indicadas para conseguir el distanciamiento social	14,290,00	20/04/2020	OTROS	SI
MISAN-78	AEMPS	2020/00007PJ	Ampliación del servicio de procesamiento y almacenamiento en la nube para los proyectos BIFAP y PRAN de la AEMPS	54,095,84	04/06/2020	SERVICIOS	SI
MISAN-79	AEMPS	2020/00008PJ	Adquisición de licencias Atlassian para facilitar la gestión telemática y en remoto de todos los proyectos de la AEMPS facilitando de esta manera el teletrabajo	29,281,87	11/06/2020	SUMINISTROS	SI
MISAN-80	AEMPS	2020/00009PJ	Campaña publicitaria de vacunación contra la gripe 2020-2021	17,350,00	23/09/2020	SERVICIOS	SI

ANEXO 8
CONTRATOS CELEBRADOS Y FISCALIZADOS
MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL (MITES)

Ref. TCU	Órgano de contratación	Nº Expte.	Objeto del contrato	Importe EUROS (sin IVA)	Fecha adjudicación	Tipo contrato	Fiscalizado (SI/NO)
MITES-01	Junta de Contratación	10000200/2020	Ampliación de la infraestructura de videoconferencia para el MITES y MISSYM	33.690,56	22/04/2020	SUMINISTROS	SI
MITES-02	Junta de Contratación	10000286/2020	Adquisición de 40 ordenadores portátiles	71.840,00	16/03/2020	SUMINISTROS	SI
MITES-03	Junta de Contratación	10000297/2020	Adquisición de 50 ordenadores portátiles	58.450,00	16/03/2020	SUMINISTROS	SI
MITES-04	Junta de Contratación	10000298/2020	Adquisición de 60 ordenadores portátiles	29.700,00	20/03/2020	SUMINISTROS	SI
MITES-05	Junta de Contratación	10000299/2020	Adquisición de un terminal PULSE SECURE 7000 con licencia para 5000 conexiones	82.467,11	20/03/2020	SUMINISTROS	SI
MITES-06	Junta de Contratación	10000300/2020	Servicio de desinfección específica para el COVID-19 en determinados edificios de los Servicios Centrales	246.107,60	20/03/2020	SERVICIOS	SI
MITES-07	Junta de Contratación	10000310/2020	Adquisición de 55 ordenadores portátiles	35.145,00	26/03/2020	SUMINISTROS	SI
MITES-08	Junta de Contratación	10000311/2020	Adquisición de 105 ordenadores portátiles 4G	57.616,65	26/03/2020	SUMINISTROS	SI
MITES-09	Junta de Contratación	30000006/2020	Encargo a Medios Propias de la Subsecretaría del Ministerio de Trabajo y Economía Social a (TRAGSATEC) para realizar tareas de apoyo a la Dirección General de Trabajo en la tramitación de expedientes ERTE	139.982,60	26/03/2020	ENCARGO MP	SI
MITES-10	Junta de Contratación	30000007/2020	Servicio de gestión del Centro de Atención al Ciudadano para informar sobre la presentación de ERTES	252.333,50	01/04/2020	SERVICIOS	SI

Ref. TCU	Órgano de contratación	Nº Expte.	Objeto del contrato	Importe EUROS (sin IVA)	Fecha adjudicación	Tipo contrato	Fiscalizado (SI/NO)
MITES-11	Junta de Contratación	3000009/2020	Encargo a Medios Propias de la Subsecretaría del Ministerio de Trabajo y Economía Social a (TRAGSATEC) para realizar tareas de apoyo a la Dirección General de Trabajo en la tramitación de expedientes ERTE	72.972,93	21/05/2020	ENCARGO MP	SI
MITES-12	Junta de Contratación	70000068/2020	Servicio de restauración en el Centro de Acogida de Refugiados de Alcobendas	69.965,00	17/06/2020	SERVICIOS	SI

ANEXO 9
CONTRATOS CELEBRADOS Y FISCALIZADOS
MINISTERIO DE TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y RETO DEMOGRÁFICO (MITERD)

Ref. TCU	Órgano de contratación	Nº Expte.	Objeto del contrato	Importe EUROS (sin IVA)	Fecha adjudicación	Tipo contrato	Fiscalizado (SI/NO)
MITERD-01	Oficialía Mayor	20200000051R	Suministro de Packs de Bioseguridad para el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico	207.000,00	02/04/2020	SUMINISTROS	SI
MITERD-02	Oficialía Mayor	20200000052R	Adquisición de equipos portátiles para el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico	59.975,00	09/04/2020	SUMINISTROS	SI
MITERD-03	Oficialía Mayor	20200000054R	Suministro de mascarillas higiénicas para el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico	5.280,00	14/04/2020	SUMINISTROS	SI
MITERD-04	Oficialía Mayor	20200000073R	Suministro de mamparas separadoras para el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico	165.290,00	12/05/2020	SUMINISTROS	SI
MITERD-05	Oficialía Mayor	20200000077R	Suministro de mascarillas FFP2 reutilizables para el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico	290.000,00	19/05/2020	SUMINISTROS	SI
MITERD-06	CH DUERO	1	Adquisición de 19 ordenadores portátiles para teletrabajo personal esencial de la CHD estado de alarma	14.991,00	30/03/2020	SUMINISTROS	SI
MITERD-07	CH MIÑO-SIL	M1.904.078/9B11	Suministro e Instalación de Emergencia de Licencias Citrix Cloud Virtual App y Desktop para la Confederación Hidrográfica Del Miño-Sil, O. A.	12.200,00	16/03/2020	SUMINISTROS	SI
MITERD-08	CH EBRO	20P80437	Suministro de productos sanitarios para protección de los trabajadores a causa de la crisis sanitaria por COVID-19 Mamparas	2.256,42	06/05/2020	SUMINISTROS	SI
MITERD-09	CH EBRO	20P80437	Id. Guantes	968,00	06/05/2020	SUMINISTROS	SI
MITERD-10	CH EBRO	20P80437	Id. Mascarillas y guantes	21.800,00	06/05/2020	SUMINISTROS	SI
MITERD-11	CH EBRO	20P80437	Id. Mascarillas	1.520,00	06/05/2020	SUMINISTROS	SI
MITERD-12	CH EBRO	20P80437	Id. Pantallas faciales y mamparas	3.701,50	14/05/2020	SUMINISTROS	SI

Ref. TCU	Órgano de contratación	Nº Expte.	Objeto del contrato	Importe EUROS (sin IVA)	Fecha adjudicación	Tipo contrato	Fiscalizado (SI/NO)
MITERD-13	CH EBRO	20P80437	Id. Gel	5.421,60	15-05-20	SUMINISTROS	SI
MITERD-14	CH EBRO	20P80437	Id. Desinfectante	2.009,00	27-05-20	SUMINISTROS	SI
MITERD-15	CH EBRO	20P80437	Id. Mascarillas	72.000,00	26-06-20	SUMINISTROS	SI
MITERD-16	CH EBRO	20P80506	Suministro de equipos informáticos para la prestación de servicios esenciales en la CHE en teletrabajo a causa de la crisis sanitaria por COVID-19 100 ordenadores portátiles HP 250 G7 i5e	51.609,00	29-05-20	SUMINISTROS	SI

ANEXO 10
CONTRATOS CELEBRADOS Y FISCALIZADOS
MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (MITMAU)

ÓRGANO	Órgano de contratación	Nº Expte.	Objeto del contrato	Importe EUROS (sin IVA)	Fecha adjudicación	Tipo contrato	Fiscalizado (SI/NO)
MITMAU-01	SETMAU	SETMA2020029	Servicios para análisis de la movilidad en España con tecnología Big Data, tras la aplicación del R.D. 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID	132.000,00	30/03/2020	SERVICIOS	SI
MITMAU-02	SETMAU	SETMA2020029	Prórroga del contrato de servicios para análisis de la movilidad en España con tecnología Big Data, tras la aplicación del R.D. 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID	279.000,00	11/06/2020	SERVICIOS	SI
MITMAU-03	DG Marina Mercante	202017320214	Contrato de emergencia para la gestión de servicios de las líneas marítimas de interés público Málaga-Melilla y Almería-Melilla. Lote 1 línea de interés público Málaga-Melilla. Lote 2 línea de interés público Almería-Melilla.	1.832.000,00	02/12/2020	SERVICIOS	SI
				1.928.000,00	02/12/2020	SERVICIOS	SI
MITMAU-04	DG Aviación Civil	118V2020	Servicio de transporte aéreo en las rutas aéreas Palma de Mallorca-Menorca y Palma de Mallorca-Ibiza durante el estado de alarma declarado con motivo del COVID-19	572.000,00	20/03/2020	SERVICIOS	SI
MITMAU-05	DG Aviación Civil	141V2020	Servicio de transporte aéreo en determinadas rutas del Archipiélago Canario durante el estado de alarma declarado con motivo del COVID-19	368.000,00	27/03/2020	SERVICIOS	SI
MITMAU-06	DG Aviación Civil	161V2020 ⁽²⁾	Servicio de transporte aéreo en determinadas rutas del Archipiélago Canario durante el estado de alarma declarado con motivo del COVID-19	1.607.142,86	10/04/2020	SERVICIOS	SI
MITMAU-07	CEDEX	90/2020	Servicio de vigilancia presencial en los diversos Centros del CEDEX	57.456,00	16/03/2020	SERVICIOS	SI

ANEXO 11
CONTRATOS DE EMERGENCIA CELEBRADOS NO REMITIDOS DE OFICIO
AL TRIBUNAL DE CUENTAS (ART. 335 LCSP)

Ref. TCU	Órgano de contratación	Nº Expte.	Objeto del contrato	Importe EUROS (sin IVA)	Fecha adjudicación	Tipo contrato
MAETD-02	SG ADMÓN DIGITAL	2020EMERG002	Mantenimiento, Soporte y Gestión de la Aplicación "ASISTENCIA COVID 19"	165.100	05/05/2020	SERVICIOS
MAETD-03	SG ADMÓN DIGITAL	2020EMERG003	Piloto App trazabilidad contactos COVID 19	273.172	15/06/2020	SERVICIOS
MAETD-04	SG ADMÓN DIGITAL	2020EMERG004	Evolución y mantenimiento App Trazabilidad contactos COVID 19	1.438.100	16/11/2020	SERVICIOS
MAETD-16	SEDIA	202000000525	Para la elaboración y ejecución de un plan de medios para la promoción de uso de la aplicación radar COVID-19	1.500.000,00	26/11/2020	SERVICIOS
MINCOTUR-01	SE TURISMO	202000000012	Contratación de Servicios de Creatividad publicitaria y compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios, para Campaña Publicitaria Institucional de ámbito nacional, para fomentar el turismo doméstico con motivo de la situación generada por la COVID-19, mediante procedimiento de emergencia, previsto en el artículo 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.	2.066.115,70	15/06/2020	SERVICIOS
MITES-06	JUNTA DE CONTRATACIÓN	10000300/2020	Servicio de desinfección específica para el COVID-19 en determinados edificios de los Servicios Centrales	246.107,60	20/03/2020	SERVICIOS
MITES-10	JUNTA DE CONTRATACIÓN	3000007/2020	Servicio de gestión del Centro de Atención al Ciudadano para informar sobre la presentación de ERTESs	252.333,50	01/04/2020	SERVICIOS

ANEXO 12
CONTRATOS NO INCLUIDOS EN LAS RELACIONES CERTIFICADAS
DE CUMPLIMIENTO LEGAL ANUAL OBLIGATORIO (ART.335 LCSP)

Ref. TCU	Órgano de contratación	Nº Expte.	Objeto del contrato	Importe EUROS (sin IVA)	Fecha adjudicación	Tipo contrato
MAPA-01	JUNTA DE CONTRATACIÓN	20200000546Y	Suministro de mascarillas, guantes y otros elementos de protección necesarios para los trabajadores del mapa en escenario COVID-19	69.848,96	21/04/2020	SUMINISTROS
MAETD-01	SG ADMÓN DIGITAL	20202020EMER	Portátiles para la SGAD y MUFACE para las modalidades de trabajo no presenciales	17.164	20/03/2020	SUMINISTROS
MAETD-02	SG ADMÓN DIGITAL	2020EMERG002	Mantenimiento, Soporte y Gestión de la Aplicación "ASISTENCIA COVID 19"	165.100	05/05/2020	SERVICIOS
MAETD-03	SG ADMÓN DIGITAL	2020EMERG003	Piloto App trazabilidad contactos COVID 19	273.172	15/06/2020	SERVICIOS
MAETD-04	SG ADMÓN DIGITAL	2020EMERG004	Evolución y mantenimiento App Trazabilidad contactos COVID 19	1.438.100	16/11/2020	SERVICIOS
MAETD-17	SG TESORO	202000000013	Adquisición licencias Citrix y soporte	34.618,10	20/04/2020	SUMINISTROS
MAETD-18	DG ANÁLISIS MACRO	202000000187	Cuadro de mandos interactivo con información epidemiológica, económica y social para seguimiento de la reactivación de la actividad económica.	70.500,00	23/04/2020	SERVICIOS
MICONS-01	MINISTRO	202008COVID1	Desarrollo de una web informativa sobre recursos ante autoridades de consumo posteriores a la crisis de la COVID-19	14.800,00	03/07/2020	SERVICIOS
MINHAC-06	DG CATASTRO	80120200040	Contratación de portátiles con destino a la Dirección General del Catastro para las modalidades de trabajo no presenciales para atender las necesidades sobrevenidas, debido a la crisis sanitaria causada por el COVID-19	30.723,75	19/03/2020	SUMINISTROS
MINHAC-07	DG TRIBUTOS	2020/00104	Adquisición 5 portátiles HP	3.065,00	21/04/2020	SUMINISTROS
MISAN-20	SE SANIDAD	202009COV008	Servicios de asistencia técnica para la explotación de indicadores del sistema de declaración de viajeros internacionales y el plan de vacunación frente al COVID-19 en España	500.584,00	09/12/2020	SERVICIOS
MISAN-72	AEMPS	S/N	Adquisición 500 kg HIDROXICLOROQUINA	165.700,00	20/03/2020	SUMINISTROS
MISAN-73	AEMPS	2020/00002PJ	Gestión, recepción, almacenamiento y transporte de material para el proyecto/estudio OMS COVID-19.	24,375,24	26/03/2020	SUMINISTROS

Ref. TCU	Órgano de contratación	Nº Expte.	Objeto del contrato	Importe EUROS (sin IVA)	Fecha adjudicación	Tipo contrato
MISAN-74	AEMPS	2020/00003PJ	Adquisición 400 kg HIDROXICLOROQUINA	218.400,00	10/04/2020	SUMINISTROS
MISAN-75	AEMPS	2020/00004PJ	Modificación zona comedor para cumplir con las recomendaciones indicadas para conseguir el distanciamiento social	99,853,00	20/04/2020	OTROS
MISAN-76	AEMPS	2020/0005PJ0	Instalación suelo vinílico dentro de las modificaciones realizadas en la zona del comedor, para llevar a cabo las recomendaciones indicadas para conseguir el distanciamiento social.	13,910,00	20/04/2020	OTROS
MISAN-77	AEMPS	2020/00006PJ	Realización de trabajos de carpintería dentro de las modificaciones realizadas en la zona del comedor, para llevar a cabo las recomendaciones indicadas para conseguir el distanciamiento social	14,290,00	20/04/2020	OTROS
MISAN-78	AEMPS	2020/00007PJ	Ampliación del servicio de procesamiento y almacenamiento en la nube para los proyectos BIFAP y PRAN de la AEMPS	54,095,84	04/06/2020	SERVICIOS
MISAN-79	AEMPS	2020/00008PJ	Adquisición de licencias Atlassian para facilitar la gestión telemática y en remoto de todos los proyectos de la AEMPS facilitando de esta manera el teletrabajo.	29,281,87	11/06/2020	SUMINISTROS
MISAN-80	AEMPS	2020/00009PJ	Campaña publicitaria de vacunación contra la gripe 2020-2021	17,350,00	23/09/2020	SERVICIOS
MITES-01	JUNTA DE CONTRATACIÓN	10000200/2020	Ampliación de la infraestructura de videoconferencia para el MITES y MISSYM	33.690,56	22/04/2020	SUMINISTROS
MITES-02	JUNTA DE CONTRATACIÓN	10000286/2020	Adquisición de 40 ordenadores portátiles	71.840,00	16/03/2020	SUMINISTROS
MITES-03	JUNTA DE CONTRATACIÓN	10000297/2020	Adquisición de 50 ordenadores portátiles	58.450,00	16/03/2020	SUMINISTROS
MITES-04	JUNTA DE CONTRATACIÓN	10000298/2020	Adquisición de 60 ordenadores portátiles	29.700,00	20/03/2020	SUMINISTROS
MITES-05	JUNTA DE CONTRATACIÓN	10000299/2020	Adquisición de un terminal PULSE SECURE 7000 con licencia para 5000 conexiones	82.467,11	20/03/2020	SUMINISTROS
MITES-06	JUNTA DE CONTRATACIÓN	10000300/2020	Servicio de desinfección específica para el COVID-19 en determinados edificios de los Servicios Centrales	246.107,60	20/03/2020	SERVICIOS
MITES-07	JUNTA DE CONTRATACIÓN	10000310/2020	Adquisición de 55 ordenadores portátiles	35.145,00	26/03/2020	SUMINISTROS

Ref. TCU	Órgano de contratación	Nº Expte.	Objeto del contrato	Importe EUROS (sin IVA)	Fecha adjudicación	Tipo contrato
MITES-08	JUNTA DE CONTRATACIÓN	10000311/2020	Adquisición de 105 ordenadores portátiles 4G	57.616,65	26/03/2020	SUMINISTROS
MITES-09	JUNTA DE CONTRATACIÓN	30000006/2020	Encargo a Medios Propias de la Subsecretaría del Ministerio de Trabajo y Economía Social para realizar tareas de apoyo a la Dirección General de Trabajo en la tramitación de expedientes ERTE	139.982,60	26/03/2020	ENCARGO MP
MITES-10	JUNTA DE CONTRATACIÓN	3000007/2020	Servicio de gestión del Centro de Atención al Ciudadano para informar sobre la presentación de ERTEs	252.333,50	01/04/2020	SERVICIOS
MITES-11	JUNTA DE CONTRATACIÓN	3000009/2020	Encargo a Medios Propias de la Subsecretaría del Ministerio de Trabajo y Economía Social para realizar tareas de apoyo a la Dirección General de Trabajo en la tramitación de expedientes ERTE	72.972,93	21/05/2020	ENCARGO MP
MITES-12	JUNTA DE CONTRATACIÓN	70000068/2020	Servicio de restauración en el Centro de Acogida de Refugiados de Alcobendas	69.965,00	17/06/2020	SERVICIOS
MITERD-01	OFICIALÍA MAYOR	20200000051R	Suministro de packs de bioseguridad para el Ministerio para la transición ecológica y el reto demográfico	207.000,00	02/04/2020	SUMINISTROS
MITERD-02	OFICIALÍA MAYOR	20200000052R	Adquisición de equipos portátiles para el Ministerio para la transición ecológica y el reto demográfico	59.975,00	09/04/2020	SUMINISTROS
MITERD-03	OFICIALÍA MAYOR	20200000054R	Suministro de mascarillas higiénicas para el Ministerio para la transición ecológica y el reto demográfico	5.280,00	14/04/2020	SUMINISTROS
MITERD-04	OFICIALÍA MAYOR	20200000073R	Suministro de mamparas separadoras para el Ministerio para la transición ecológica y el reto demográfico	165.290,00	12/05/2020	SUMINISTROS
MITERD-05	OFICIALÍA MAYOR	20200000077R	Suministro de mascarillas FFP2 reutilizables para el Ministerio para la transición ecológica y el reto demográfico	290.000,00	19/05/2020	SUMINISTROS
MITERD-06	CH DUERO	1	Adquisición de 19 ordenadores portátiles para teletrabajo personal esencial de la CHD estado de alarma	14.991,00	30/03/2020	SUMINISTROS
MITERD-10	CH EBRO	20P80437	Id. Mascarillas y guantes	21.800,00	06/05/2020	SUMINISTROS
MITERD-13	CH EBRO	20P80437	Id. Gel	5.421,60	15/05/2020	SUMINISTROS
MITERD-15	CH EBRO	20P80437	Id. Mascarillas	72.000,00	26/06/2020	SUMINISTROS
MITERD-16	CH EBRO	20P80506	Suministro de equipos informáticos para la prestación de servicios esenciales en la CHE en teletrabajo a causa de la crisis sanitaria por COVID-19. 100 ordenadores portátiles HP 250 G7 i5e	51.609,00	29/05/2020	SUMINISTROS

Ref. TCU	Órgano de contratación	Nº Expte.	Objeto del contrato	Importe EUROS (sin IVA)	Fecha adjudicación	Tipo contrato
MITMAU-07	CEDEX	90/2020	Servicio de vigilancia presencial en los diversos Centros del CEDEX	57.456,00	16/03/2020	SERVICIOS



ALEGACIONES FORMULADAS

TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES

Los resultados de las actuaciones practicadas se pusieron de manifiesto tanto a los actuales titulares de los Departamentos Ministeriales y organismos o entidades afectadas como a quienes ostentaron dichos cargos en los ejercicios fiscalizados, para que se formularan las alegaciones y se presentasen cuantos documentos y justificantes se estimasen pertinentes, de conformidad con lo previsto en el artículo 44 de la Ley de 5 de abril de 1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCU).

Dentro del plazo conferido³⁴, han remitido alegaciones y aportado la documentación que han tenido por conveniente en virtud de lo dispuesto en el mencionado artículo 44, que se incorporan a este Informe, los titulares de los Ministerios de Consumo; Transporte, Movilidad y Agenda Urbana y del Ministerio de Sanidad, y quienes lo fueron de los Ministerios de Sanidad y de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana durante el periodo fiscalizado; asimismo ha formulado alegaciones dentro del plazo conferido el titular del Centro de Estudios y Experimentación de obra pública (CEDEX).

Las Ministras de Sanidad y de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana solicitaron la concesión de una ampliación de plazo para formular las alegaciones que les fue conferido.

A la vista de las alegaciones, se han efectuado las oportunas modificaciones en el texto y, en los casos en que se ha visto necesario, se plantean las correspondientes consideraciones respecto al contenido de estas. No se formulan manifestaciones respecto a las alegaciones que constituyen meras explicaciones en relación con los hechos recogidos en el Informe y que, por tanto, no implican oposición al contenido de este. En cualquier caso, el resultado definitivo de la fiscalización es el expresado en el presente Informe.

³⁴ Fuera del plazo conferido para efectuar alegaciones se han recibido escritos, ninguno de ellos suscrito por el titular del Departamento, provenientes de los Ministerios Agricultura, Pesca y Alimentación; de Hacienda y Función Pública; de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones; de Trabajo y Economía Social; de Industria, Comercio y Turismo. Asimismo y también fuera de plazo se ha recibido escrito del Comisionado del Mercado de Tabacos.

RELACIÓN DE ALEGACIONES

ALEGACIONES FORMULADAS POR EL MINISTERIO DE CONSUMO

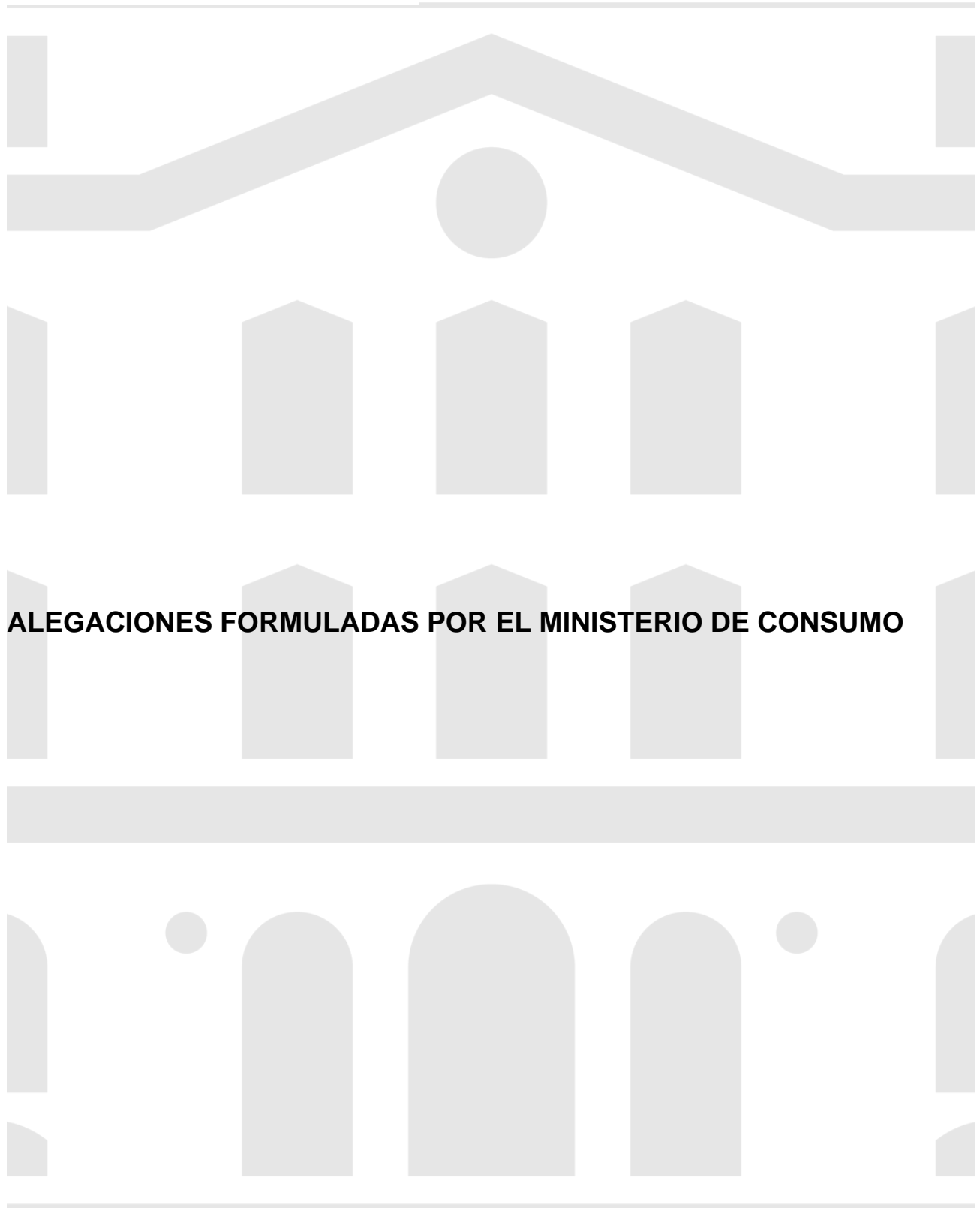
ALEGACIONES FORMULADAS POR EL MINISTERIO DE SANIDAD

ALEGACIONES FORMULADAS POR EL MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

ALEGACIONES FORMULADAS POR EL CENTRO DE ESTUDIOS Y EXPERIMENTACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS

ALEGACIONES FORMULADAS POR EL EXMINISTRO DE SANIDAD, D. SALVADOR ILLA ROCA

ALEGACIONES FORMULADAS POR EL EXMINISTRO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, D. JOSÉ LUIS ÁBALOS MECO



ALEGACIONES FORMULADAS POR EL MINISTERIO DE CONSUMO



120 de la LCSP. En la tramitación de emergencia del contrato fiscalizado MICONS-01, se observa que, si bien su objeto estaba vinculado a paliar algunos efectos socio-económicos de la pandemia, no tenía que ver con la protección de la salud de las personas o la lucha contra la enfermedad, y debió seguir una tramitación distinta a la de emergencia (a diferencia de lo que sucedía en el caso de las campañas publicitarias y de otras actuaciones informativas llevadas a cabo por los ministerios para prevenir los contagios o para promover la vacunación contra el COVID-19, que sí estuvieron vinculadas a la lucha contra la enfermedad) (epígrafe II.2.3)”.

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, derogado expresamente por la por la disposición derogatoria única. 2.a) 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, desde su redacción original, plantea:

“De acuerdo con la previsión establecida en el párrafo anterior, a todos los contratos que hayan de celebrarse por la Administración General del Estado o sus organismos públicos y entidades de Derecho 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”.

La norma señalada contiene una inequívoca declaración sobre la aplicación a todos los contratos públicos, que tengan por objeto 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, de la denominada tramitación de emergencia contenida en el artículo 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

En base a su tenor literal se estimó que la protección de los consumidores era una actuación esencial que encajaba de forma clara en el precepto reseñado. Debemos tener presente que tan relevantes fueron las cuestiones de la salud como informar a la ciudadanía sobre los derechos que les asistían en algunos contratos formalizados con empresas privadas que, como consecuencia de la pandemia no podrían ser finalmente desarrollados (líneas aéreas, reservas hoteleras, contratos de tracto sucesivo como los celebrados en gimnasios, etc). De esta forma, se pretendía dar seguridad y certidumbre sobre los derechos que asistían a las personas consumidoras a la hora de resolver sus discrepancias, conseguir la devolución del dinero por prestaciones no realizadas por causa imputable a la pandemia y, además, evitar desplazamientos o llamadas a centros telefónicos que se encontraban colapsados para resolver problemáticas individuales.

Tercero.- Preparación, adjudicación y formalización del contrato.

1.- Dación de cuentas a la Intervención Delegada. Se señala:

“En el contrato fiscalizado MICONS-01 no ha quedado acreditado en el expediente que se diera cumplimiento a la obligación de dar cuenta a la Intervención Delegada del acuerdo de contratación de emergencia, establecida en la disposición adicional centésima trigésima sexta de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018. En 17 de los casos, la comunicación se realizó con significativa posterioridad al inicio de las actuaciones y de la adjudicación de los contratos, privando con ello de sentido propio a esta comunicación (epígrafe II.3.1)”.

Las comunicaciones durante el estado de alarma fueron complicadas, al no existir un dispositivo previamente diseñado para la gestión administrativa ordinaria. En ese sentido, el sometimiento a las órdenes del Ministerio de Sanidad de casi todos los efectivos humanos disponibles supuso que





determinadas actuaciones estuvieran marcadas por la prioridad de salvar vidas con la compra de equipos y material sanitario.

Si bien no consta documento expreso que acredite dicha dación en cuenta, por las dificultades propias del momento en que se produjo la contratación, la Intervención Delegada -que trabajaba desde sus domicilios- tuvo siempre conocimiento por vía telefónica de las actuaciones realizadas, por lo que no hizo constar ninguna observación en su fiscalización posterior.

2.- Responsable del contrato. El Tribunal de Cuentas hace constar:

“8. No se dejó constancia en el contrato MICONS-01 de la designación expresa de un responsable del contrato, lo que, al tratarse de contratos de emergencia, no constituye una irregularidad, pero hubiera resultado una buena práctica aconsejable, al ser esta una previsión tendente a garantizar el adecuado seguimiento y cumplimiento de la ejecución del contrato, singularmente relevante en los contratos de emergencia (epígrafe II.3.5)”.

Siendo consciente el Ministerio de esa cuestión, en la Orden de servicio 3/2022, por la que se establece el manual de buenas prácticas y funcionamiento para la utilización de los contratos menores dentro del Ministerio de Consumo se prevé la designación de un responsable del seguimiento del contrato.

3.- Reflejo documental de la concurrencia. Se señala:

“Sin que pueda calificarse como irregularidad, en el contrato fiscalizado MICONS-01 no ha quedado reflejo documental en el expediente de haber sido solicitadas ofertas a más de una empresa, de haberse realizado algún sondeo de mercado, de haber derivado el contrato de algún acuerdo marco previo, de haber sido promovida la concurrencia de una u otra forma, o de haberse justificado la existencia de un proveedor único, toda vez que el artículo 120 de la LCSP permite para los contratos de emergencia la libre contratación sin obligación de tramitar expediente de contratación y sin sujeción a los requisitos formales establecidos para los procedimientos ordinarios de contratación”.

Si bien no se trata de una irregularidad, debemos señalar que la situación específica de pandemia y la urgencia en la respuesta a las situaciones de real indefensión de los ciudadanos exigió una respuesta rápida que conllevó la imposibilidad de realizar una actuación como la señalada.

4.- Solvencia del contratista. Se plantea la siguiente cuestión:

*“El hecho de que en la tramitación de emergencia se exima de la obligación de formar expediente, y por tanto de acreditar en el mismo la verificación de la capacidad y solvencia del contratista con la formalidad y rigidez que la ley exige para los procedimientos ordinarios, no significa que en los contratos de emergencia el órgano de contratación no deba asegurarse de que el contratista, libremente elegido, reúne los requisitos básicos de capacidad y solvencia que permitan, a priori, albergar una expectativa de adecuado cumplimiento del contrato en garantía del interés público. En el contrato fiscalizado **MICONS-01** no ha quedado constancia documental de haberse realizado alguna comprobación en este sentido. (epígrafe II.3.9)”.*

En relación con esta cuestión debemos tener en cuenta que el artículo 120 de la Ley de Contratos del Sector Público, en su apartado 1.a), establece:

“a) El órgano de contratación, sin obligación de tramitar expediente de contratación, podrá ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida, o contratar libremente su objeto, en todo o en parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la presente Ley, incluso el de la existencia de crédito suficiente.





En caso de que no exista crédito adecuado y suficiente, una vez adoptado el acuerdo, se procederá a su dotación de conformidad con lo establecido en la Ley General Presupuestaria”.

Se establecen, pues, dos planteamientos complementarios, la falta de obligación de tramitar el expediente de contratación y, asimismo, la posibilidad de no sujetarse a los requisitos formales establecidos por la Ley. En este sentido, se consideró que la constatación documental no resultaba necesaria, ya que el órgano de contratación estimaba que el contratista contaba con la capacidad y solvencia para realizar la ejecución del contrato.

5.- Publicidad de la adjudicación y formalización. Se señala:

“Los contratos de emergencia no están exentos del cumplimiento de las obligaciones legales sobre la publicación de su adjudicación o formalización en el perfil del contratante del órgano de contratación y en el BOE. En el contrato fiscalizado MICONS-01 se omitieron estas publicaciones (epígrafe II.3.11)”.

La Ley de Contratos del Sector Público no recoge especialidades para estos contratos en relación con la publicidad de los actos de adjudicación y formalización. Sin embargo, se entendió que la publicación en estos casos debía limitarse a lo que resultase pertinente, teniendo en cuenta que no existía un procedimiento previo con los trámites habituales.

En base a lo anterior, por la cuantía específica del contrato se aplicó el artículo 118, regulador de los contratos menores.

Posteriormente, con el fin de corregir cualquier tipo de disfunción en este tipo de contratos, se dictó la Orden de Servicio3/2022 antes mencionada.

En un sentido similar, la Orden de Servicio 2/2022 por la que se aprueba el “Manual de buenas prácticas y guía para la contratación del Ministerio de Consumo”, que se adjunta, también plantea soluciones a la cuestión suscitada.

6.- Dación de cuentas al Consejo de Ministros. Se plantea la siguiente cuestión:

“En el contrato fiscalizado MICONS-01 no ha quedado constancia documental de haberse producido la dación de cuentas al Consejo de Ministros de la celebración del contrato que, con carácter preceptivo, establece el artículo 120, letra b), de la LCSP. (epígrafe II.3.12)”.

Respecto a dicha cuestión, se adjunta a este documento la toma de razón del Consejo de Ministros.

Cuarto.- Recomendaciones.

Por lo que se refiere a las recomendaciones apuntadas, este Ministerio asume las mismas y procederá a aplicarlas en lo sucesivo.

EL SUBSECRETARIO DE CONSUMO
José Antonio García García

MINISTERIO
DE CONSUMO

CSV : [REDACTED]

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : JOSE ANTONIO GARCIA GARCIA | FECHA : 10/10/2022 11:43 | Sin acción específica





ALEGACIONES FORMULADAS POR EL MINISTERIO DE SANIDAD



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, de 12 de marzo y del artículo 120 de la LCSP (página 23).

- *“En la práctica totalidad de los expedientes fiscalizados existen memorias justificativas o documentos equivalentes, en los que se razona la necesidad de la contratación y su carácter de emergencia, lo cual ha de valorarse de manera positiva por este Tribunal, toda vez que el artículo 120 de la LCSP permite la contratación sin necesidad de formar expediente administrativo, como ya se ha indicado”* (página 24).
- *“Se ha comprobado que en todos los contratos fiscalizados existía crédito suficiente y a este respecto la gestión del gasto se ajustó a la legislación presupuestaria y contable”* (página 29).
- *“Ha de valorarse positivamente que, a pesar de la existencia de esta posibilidad, tan solo fueron certificados a este Tribunal como verbales (9) contratos”* (página 29).
- *“En varios (33) expedientes de los fiscalizados ha quedado reflejo documental de haber sido solicitadas ofertas a más de una empresa, de haberse realizado algún sondeo de mercado, de haber derivado el contrato de algún acuerdo marco previo, de haber sido promovida la concurrencia de una u otra forma, o de haberse justificado la existencia de un proveedor único”* (página 33).
- *“A pesar de que en el trámite de emergencia no existe la obligación de formalizar un expediente de contratación, ha quedado efectiva constancia de algún tipo de desglose de gastos o justificación del cálculo del presupuesto, en (32) contratos del Ministerio de Sanidad”* (página 38).

2.- OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

El anteproyecto de informe señala en el epígrafe 1.5. que la fiscalización *“ha tenido por finalidad comprobar la justificación de la emergencia de los contratos celebrados para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, así como la observancia de la legalidad en la preparación, tramitación, adjudicación, formalización, ejecución y cumplimiento de estos contratos junto con el análisis de algunos aspectos operativos”*.

CSV : ██████████

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





c) El plazo de inicio de la ejecución de las prestaciones no podrá ser superior a un mes, contado desde la adopción del acuerdo previsto en la letra a). Si se excediese este plazo, la contratación de dichas prestaciones requerirá la tramitación de un procedimiento ordinario.

d) Ejecutadas las actuaciones objeto de este régimen excepcional, se observará lo dispuesto en esta Ley sobre cumplimiento de los contratos, recepción y liquidación de la prestación.

En el supuesto de que el libramiento de los fondos necesarios se hubiera realizado a justificar, transcurrido el plazo establecido en la letra c) anterior, se rendirá la cuenta justificativa del mismo, con reintegro de los fondos no invertidos.

2. Las restantes prestaciones que sean necesarias para completar la actuación acometida por la Administración y que no tengan carácter de emergencia se contratarán con arreglo a la tramitación ordinaria regulada en esta Ley.”

A este respecto, es conveniente también recordar que la propia Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, en su nota informativa sobre la contratación de emergencia en el marco de la pandemia por la COVID-19¹, considera los siguientes aspectos a tener en consideración por los órganos de contratación en este tipo de tramitación:

- a) La necesidad de cumplir lo dispuesto en la Disposición adicional centésima trigésima sexta de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, que alude a la comunicación del inicio de actuaciones mediante régimen de tramitación de emergencia a la Intervención Delegada cuya competencia orgánica o territorial se corresponda con la de la autoridad que haya de aprobar el gasto necesario para hacer frente a dicha actuación.
- b) La publicación de los contratos celebrados por la vía de la tramitación de emergencia. La inmediatez de la actuación que ampara el recurso a la tramitación de emergencia no puede exigir la publicación previa del anuncio de la licitación del contrato. Así, el

¹ Disponible en <https://www.hacienda.gob.es/DGPatrimonio/Junta%20Consultiva/Notas/NOTA%20EMERGENCIA%20COVID-19%20F.pdf>





artículo 120 LCSP excluye la obligación de tramitar el expediente de contratación, y por tanto la necesidad de publicar el anuncio previo y los trámites de dicho expediente.

- c) Requisitos de la formalización. El artículo 37 LCSP reconoce la posibilidad de que la contratación de emergencia tenga carácter verbal. La razón que justifica que sea posible prescindir del trámite de formalización en un primer momento es la misma que justifica no tramitar el expediente de contratación. Sin embargo, no parece que tal posibilidad debiera emplearse más allá de los supuestos en que la emergencia sea tal que impida de hecho realizar el más mínimo trámite antes de iniciar la actividad contratada y no excluye que, posteriormente, pueda dar lugar a una formalización por escrito y a la publicación de los extremos propios del contrato en cuestión.
- d) La justificación del empleo de la tramitación de emergencia.
- e) La dación de cuenta al Consejo de Ministros.

Por otro lado, en la fase de preparación, adjudicación y formalización (*epígrafe II.3*) el anteproyecto de informe incorpora, en primer lugar, elementos y comentarios que son propios de la fase de ejecución. Así sucede íntegramente con el epígrafe *II.3.7. Establecimiento de penalidades y exigencia de daños y perjuicios*, y en muchas de las consideraciones efectuadas en los epígrafes *II.3.8. Observaciones sobre la promoción de concurrencia en la contratación* y *II.3.9. Observaciones sobre la capacidad y solvencia del contratista*.

Asimismo, en el análisis de la fase de ejecución (*epígrafe II.4*) se abordan aspectos que no solo no se contemplan en el apartado h) del *epígrafe I.5. OBJETIVOS y ALCANCE*, sino que ni siquiera forman parte de fase alguna de la contratación pública, entendiendo, por tanto, que podrían haberse excedido el ámbito de análisis y los propios objetivos de la fiscalización, por lo que se considera que habrían de eliminarse en el informe final. Así sucede, por ejemplo, con ciertos apartados del *epígrafe II.4.7* y con el *epígrafe II.4.8* en su totalidad.

Por todo ello, y con independencia de que se haga constar esta cuestión en las alegaciones a los epígrafes correspondientes, **se solicita que tal diferenciación entre la observancia de la legalidad y los aspectos meramente operativos, se vea reflejada con claridad en el informe final, teniendo en cuenta la diferencia cualitativa existente entre ambas**





finalidades y el riesgo de que dichas valoraciones no fueran interpretadas correctamente con respecto a los requisitos legales que son de aplicación a los contratos fiscalizados.

Igualmente, dentro de la propia observancia de la legalidad, se considera que sería también oportuno diferenciar entre la perspectiva de la normativa, por un lado, y los principios aplicables a la contratación pública por otro, especialmente en la fase de preparación, adjudicación y formalización.

Asimismo, se solicita que en la enunciación de los objetivos y alcance (pág. 13) se dimensione correctamente qué parte de la fiscalización es de cumplimiento y qué parte es de carácter operativo, evitando la referencia a la expresión “análisis de algunos aspectos operativos”, que se presta a confusión con la denominación del epígrafe II.6, dando a entender que únicamente en las páginas 73 y 74 del anteproyecto de informe se analizan aspectos operativos, cuando estos se encuentran presentes a lo largo de todo el informe. Y por esa misma razón se solicita la modificación del enunciado del *epígrafe II.6*, que podría pasar a denominarse “análisis de otros aspectos operativos”.

Finalmente, se solicita la adecuación de las observaciones incluidas en cada epígrafe al objeto establecido en la denominación del mismo, así como la supresión de cuestiones no vinculadas con las fases de contratación, que habrían de quedar, según entiende este departamento, al margen de los objetivos de la fiscalización y, en consecuencia, no incluirse en los resultados de la misma.

3.- ASPECTOS DISTINTIVOS DEL ANTEPROYECTO DE INFORME CON RESPECTO A OTROS INFORMES DE FISCALIZACIÓN DE CONTRATOS DE EMERGENCIA APROBADOS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS

Hasta la fecha, el Tribunal de Cuentas ha aprobado, al menos, 5 informes de fiscalización de contratos de emergencia celebrados para hacer frente a la pandemia por Covid-19. Estos son los siguientes:

- Informe Nº 1.452, aprobado el 28 de octubre de 2021. Informe de fiscalización de los contratos tramitados de emergencia por los Ayuntamientos de los municipios con población superior a 300.000 habitantes para atender las necesidades derivadas de las

CSV : [REDACTED]

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





medidas adoptadas para hacer frente a la crisis sanitaria causada por el Covid-19, ejercicio 2020.

- Informe Nº 1.456, aprobado el 27 de enero de 2022. Informe de fiscalización de los contratos de emergencia celebrados en 2020 para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19, en el ámbito de Autoridades Administrativas Independientes, otras entidades públicas y fundaciones estatales.
- Informe Nº 1.473, aprobado el 26 de mayo de 2022. Informe de fiscalización de la contratación de emergencia celebrada durante el ejercicio 2020 en el ámbito de la Administración Socio-Laboral y de la Seguridad Social como consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-2019, aprobado por el tribunal de cuentas el 26 de mayo de 2022.
- Informe Nº 1.481, aprobado el 28 de julio de 2022. Informe de fiscalización de los contratos de emergencia celebrados en 2020 para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19 por los Ministerios del área político-administrativa del Estado y sus Organismos Autónomos.
- Informe nº 1.488, aprobado el 29 de septiembre de 2022. Informe de fiscalización de los contratos de emergencia celebrados en 2020 para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19 por las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas sin órgano de control externo propio.

Al comparar el planteamiento y contenido de estos informes de fiscalización ya aprobados, con el anteproyecto de informe objeto de alegaciones, se han observado varias diferencias entre este y aquellos que, de mantenerse en el informe final, podrían alterar la unidad de criterio mantenida hasta ahora por ese Tribunal en este tipo de informes. En particular, esta diferenciación resultaría especialmente difícil de comprender en relación con el Informe Nº 1.473, en el que se fiscalizaron 49 expedientes del INGESA (de los 80 totales), entidad dependiente del Ministerio de Sanidad y que gestionó la contratación de emergencia de un modo similar al del resto del departamento.

Sin perjuicio de las alegaciones concretas que se realizan más adelante en este escrito, dichas diferencias afectarían, al menos, a las siguientes cuestiones:





1. Reconocimiento expreso de las excepcionales circunstancias en las que se desarrolló la contratación de emergencia

En las fiscalizaciones ya realizadas y aprobadas se reconoce expresamente en diferentes ocasiones el contexto excepcional en el que se produjo la contratación de emergencia durante los primeros meses de la pandemia, suponiendo un factor que es tenido en cuenta en las diferentes consideraciones y valoraciones que se realizan.

Así, por ejemplo, en el Informe Nº 1.473 aprobado el 26 de mayo de 2022, considera *“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”* (página 34).

El Informe Nº 1.456, aprobado el 27 de enero de 2022, realiza sus recomendaciones *“tomando en consideración que la presente fiscalización viene referida a la situación excepcional que tuvo como antecedente la pandemia provocada por el COVID-19, y que fue objeto de una gestión extraordinaria”* (página 57).

El Informe Nº 1.481, aprobado el 28 de julio de 2022, considera que *“la valoración de los casos en que este término (en referencia al plazo de remisión de información al Tribunal) no se ha cumplido se ha de realizar teniendo en cuenta el contexto de la crisis sanitaria, en particular en los primeros meses del estado de alarma y según el objeto contratado, pues la aplicación estricta de esta exigencia legal conllevaba el riesgo de incumplir precisamente con la urgencia que requería la situación, debiendo enjuiciarse cada caso en función de sus propias circunstancias y bajo un principio de eficacia”* (pág 31).

En cambio, en el anteproyecto de informe no se realiza una ponderación similar con respecto a la situación excepcional existente al inicio de la crisis sanitaria.

Se solicita, por tanto, que en el informe definitivo se haga referencia a la concurrencia de dichas circunstancias excepcionales, en la línea en que estas circunstancias son explicadas y desarrolladas más adelante en este escrito de alegaciones.

2. Comprobación de los requisitos de capacidad y solvencia

CSV : ██████████

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





Los cinco Informes de fiscalización definitivos consideran, de acuerdo con la LCSP, que la ausencia de comprobación de los requisitos de capacidad y solvencia de las empresas adjudicatarias es plenamente justificable cuando la emergencia es tal que la finalidad del contrato puede verse comprometida, o cuando dicha comprobación resulte incompatible con la atención inmediata de la emergencia planteada.

Esta consideración se incluye en diferentes ocasiones en el cuerpo de los informes, y además se recoge expresamente en el epígrafe de Recomendaciones de todos ellos².

Sin embargo, en el anteproyecto de informe objeto de alegaciones esta importante precisión no consta, ni en los epígrafes correspondientes a los resultados de la fiscalización, ni tampoco en las Recomendaciones.

Se solicita, por tanto, su inclusión en el informe final, particularmente en el epígrafe de Recomendaciones.

3. Diferenciación de las fases de contratación a efectos del análisis

En los cinco informes aprobados quedan perfectamente delimitadas las fases de preparación, adjudicación y formalización de los contratos, por un lado, y de ejecución, por otro. Los resultados del análisis y las diferentes consideraciones se adecúan perfectamente al objeto de cada uno de los epígrafes en que estas fases se incorporan.

En cambio, el anteproyecto de informe, aunque formalmente sí sigue ese esquema, no lo hace materialmente en muchas ocasiones. En los epígrafes sobre preparación, adjudicación y formalización son constantes las referencias a la ejecución de los contratos. Y a la inversa, en el epígrafe de ejecución se vuelven a reiterar aspectos ya tratados en los epígrafes anteriores. Se considera que todo ello no solo añade confusión al análisis, sino que también, al realizar continuas reiteraciones y referencias cruzadas, se estaría ofreciendo una imagen desproporcionada y no real sobre la dimensión de las posibles incidencias detectadas.

² Informe 1.452: Recomendación nº2 (pág. 77); Informe Nº 1.456: Recomendación nº 4.2 (pág. 57); Informe Nº 1.473: Recomendación nº2 (pág. 69); Informe 1.481: Recomendación nº 3 (pág. 47); Informe Nº 1.488: Recomendación nº3 (pág. 88).





En consecuencia, se solicita que los análisis y consideraciones se adecúen a la fase concreta de contratación que se está fiscalizando y se eviten también reiteraciones innecesarias en la versión definitiva del informe.

4. Manera de analizar y exponer los resultados de la fiscalización

A diferencia del método seguido mayoritariamente en los cinco informes señalados, así como en otros informes de fiscalización de ese Tribunal, los resultados de la fiscalización no se exponen siguiendo las incidencias o incumplimientos detectados, sino que se hace contrato a contrato. Al seguirse este método, las incidencias y posibles incumplimientos son reiterados con ocasión de cada expediente, ofreciendo una imagen desproporcionada sobre los mismos que no se ajusta, en muchos casos, a la realidad de los expedientes.

Por ello, se solicita que en el informe final los resultados de fiscalización se presenten principalmente por tipo o categorías de incidencias, y no por contratos, en línea con la actividad habitual seguida por el Tribunal de Cuentas en este tipo de informes.

5. Retrasos en los suministros

En varios de los informes de fiscalización considerados, las evidencias obtenidas sobre retrasos o demoras en el suministro de productos para la protección de la salud son puestas de manifiesto en los resultados de la fiscalización, dejando mera constancia de las mismas y sin derivar de ello mayores consecuencias en atención a la situación excepcional experimentada en los primeros meses de la crisis sanitaria. Asimismo, en alguno de ellos (Informe Nº 1.473), se califican las modificaciones efectuadas por el INGESA como "*comprensibles*" y se considera, al menos en uno de los casos, que las circunstancias sobrevenidas "*no fueron imputables al contratista*" (página 33).

De los cinco informes, únicamente en dos de ellos se alude a la posibilidad de imposición de penalidades o exigencia de indemnización por daños y perjuicios en atención a esta causa. Y en ambos informes esta referencia sólo se efectúa respecto de un número muy reducido de contratos (dos en el caso del Informe Nº 1.481 y tres en el del Informe Nº 1.488).

Las decenas de contratos de emergencia que experimentaron demoras en sus plazos de ejecución, constatadas en estos cinco informes, no fueron objeto de mayores





“La aplicación de la regulación legal sobre preparación, adjudicación y formalización de los contratos públicos no resulta imperativa en esta modalidad de tramitación, sin perjuicio de que su observancia constituya una buena práctica de gestión administrativa siempre que resulte compatible con la finalidad de atender a la situación de emergencia planteada. Las normas de cumplimiento imperativo se refieren a la atribución al órgano de contratación de la competencia para acordar la contratación de emergencia y a la obligación, en caso de que no exista crédito adecuado y suficiente, de que una vez adoptado el acuerdo de contratación de emergencia se proceda a la dotación del crédito correspondiente de conformidad con lo establecido en la LGP. A estas disposiciones legales hay que añadir las normas internas que cada administración pública pueda haber adoptado en uso de su potestad de autoorganización” (página 32).

Por el contrario, aunque en diversas ocasiones el anteproyecto de informe sí diferencia en sus análisis los elementos de observancia de legalidad y de mera gestión, en otras no lo hace en absoluto. Así sucede, por ejemplo, con la selección de contratistas y el establecimiento de contactos previos con posibles adjudicatarios (páginas 33 a 35), la comprobación de la solvencia y capacidad (páginas 35 a 37), la designación del responsable del contrato (página 31), la formalización de los contratos (páginas 29 y 30), la justificación razonada sobre la falta de medios personales y materiales (página 25), la ausencia de una orden de inicio expresa para el inicio del contrato (página 41), etc.

En todos esos casos no existe obligación legal alguna aplicable a la contratación de emergencia, y sin embargo el anteproyecto de informe no lo aclara lo que genera confusión e inseguridad, pudiendo llevar a establecer valoraciones erróneas o ambiguas sobre la adecuación al ordenamiento jurídico de la actividad contractual llevada a cabo por el Ministerio de Sanidad.

En muchos de esos supuestos, además, ni siquiera podía hablarse de buena práctica de gestión, teniendo en cuenta las circunstancias en que hubo que intervenir, porque actuar de otro modo habría resultado totalmente incompatible con la atención inmediata de la emergencia planteada, algo que el anteproyecto tampoco determina.

Por ello, como ya se ha señalado anteriormente, se solicita que en el informe final se diferencie con mayor precisión las cuestiones que son de cumplimiento de la legalidad y las cuestiones que son operativas o meras buenas prácticas de gestión.

CSV : [REDACTED]

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





fue normalizando al habilitarse aeropuertos como los de Zhengzhou, Tianjin, Guangzhou o Shenzhen, entre otros.

A esta normalización contribuyó que en el mes de junio de 2020 la urgencia de los envíos internacionales comenzó a reducirse progresivamente debido a la mejora en el abastecimiento y cierto control de la epidemia en muchos países. Al reducirse la urgencia, los compradores empezaron a utilizar otros medios de transporte más económicos como el ferrocarril. El Gobierno de España optó también por esta vía cuando la disponibilidad de productos en España era aceptable, con objeto de ejecutar con mayor eficiencia el fondo habilitado para cubrir estas adquisiciones. Esto ocurrió en los meses de junio y julio de 2020, repitiéndose inicialmente una saturación similar a la que habían experimentado los aeropuertos en los meses previos. Las principales terminales logísticas de las líneas ferroviarias que conectan China y Europa como Yiwu, Xi'an o Chengdu estuvieron en gran medida colapsadas esos meses hasta que paulatinamente otras terminales logísticas de menor entidad se fueron equipando con los medios materiales y humanos adecuados e incorporando a la red de conexiones con Europa (p.e. Chongqing o Changsha). Finalmente, en los meses de julio y agosto de 2020, comenzó a considerarse el transporte marítimo como una opción adicional para el envío de los materiales sanitarios desde China a España.

b. Saturación de los almacenes en los centros logísticos de aeropuertos y estaciones de ferrocarril

El elevado volumen de material sanitario adquirido por todos los países en China y el colapso de los aeropuertos y estaciones de ferrocarril provocó que durante los meses de abril a julio de 2020 los almacenes de las empresas transitaras alcanzaran rápidamente su límite de capacidad. Este nivel de ocupación máximo de los almacenes de los transitaros obligó a los fabricantes a retener las mercancías y guardarlas en sus propios almacenes de las ciudades de origen de la producción lejos de las terminales logísticas. Esta situación obligó a muchos fabricantes a detener sus líneas de producción por incapacidad de almacenar el material producido, provocando retrasos en el cumplimiento de los plazos de entrega acordados con los compradores.

c. Endurecimiento de los trámites aduaneros

Los cambios normativos sobre la exportación explicados anteriormente y la aparición de intermediarios sin conocimiento previo en el sector de los materiales sanitarios





provocaron que la documentación presentada en las aduanas contuviera una gran cantidad de errores. Estos defectos en la documentación exigieron que las autoridades aduaneras le dedicaran más tiempo del habitual a la tramitación de cada envío, provocando la acumulación de elevados retrasos en los trámites aduaneros entre los meses de abril y mayo de 2020. Estos retrasos hicieron que en numerosas ocasiones durante esos meses los aviones salieran a media carga, dado que las tripulaciones no estaban autorizadas a descender del avión en China y los aviones tenían que despegar a la hora programada obligatoriamente, aunque la carga no estuviera completa al no haber sido autorizada por las autoridades chinas. Conforme se fueron aclarando los procedimientos, las autoridades chinas interiorizaron las nuevas normativas y los compradores aprendieron a presentar correctamente la documentación, el funcionamiento de las aduanas se fue normalizando.

d. Escasez de aviones

Durante los meses de abril a junio de 2020 la demanda de aviones superó la oferta disponible para el transporte internacional por vía aérea de material sanitario desde China. Esto obligó a los operadores de transporte a reconvertir aviones de pasajeros en cargueros, con los asientos cubiertos para protegerlos y los bultos alojados en la cabina además de en la bodega. La situación se complicó todavía más por la reducción en un 70% de las rutas regulares comerciales que se utilizan habitualmente para el transporte aéreo de mercancías. Los transitarios tuvieron que recurrir al uso de vuelos charter. Esta escasez de aviones provocó el retraso de los envíos desde China del material sanitario adquirido por España.

e. Falta de materia prima

En los meses de mayo y junio de 2020, los fabricantes chinos sufrieron la escasez de algunos de los principales componentes para la fabricación de mascarillas, como el *meltblown* y el *spunbond*, o componentes mecánicos para la fabricación de respiradores. Esta situación de escasez provocó que algunos fabricantes no pudieran cumplir con los plazos de entrega acordados hasta que no se recuperara el suministro de estos materiales.

f. Saturación en los laboratorios chinos de control de calidad





La urgencia y la elevada demanda internacional de materiales sanitarios provocaron la fabricación acelerada de estos productos, dando lugar a la aparición de partidas defectuosas, afectando esta cuestión a los productos que se adquirían a nivel mundial por un gran número de países y, como es conocido, también afectó a las compras realizadas por la Administración del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

Al detectarse los primeros casos de partidas de material sanitario defectuoso, los compradores comenzaron a exigir controles de calidad más estrictos a los fabricantes y la realización de tests independientes en laboratorios chinos especializados. El número de laboratorios chinos que podían testar los productos frente a la normativa europea era muy reducido, lo que produjo su saturación casi de manera inmediata. En los meses de abril, mayo y junio de 2020 los laboratorios chinos de control de calidad de materiales sanitarios necesitaban entre 4 y 6 semanas (cuando no un plazo superior) para entregar los resultados de los análisis de las muestras que recibían.

En el caso de España, este colapso de los laboratorios chinos de control de calidad provocó el retraso en los resultados de las pruebas de calidad que debía realizar AENOR, empresa contratada por la Administración del Estado para asegurar la calidad de las compras que se realizaban sobre el propio terreno chino, a través del análisis de las muestras de los distintos fabricantes. Para intentar resolver este problema, se optó por enviar por valija diplomática muestras de cada fabricante a España para que fueran analizadas en AITEX (materiales de uso médico) y el Centro Nacional de Medios Protección (materiales de uso no médico). Este proceso de análisis en España, dado el alto volumen de trabajo en estas empresas autorizadas ante la necesidad de asegurar la calidad del material adquirido, se podía prolongar durante más de un mes desde el envío de las muestras hasta la obtención de los resultados del análisis de calidad, retrasándose la aceptación de los fabricantes por parte del comprador y, en consecuencia, también, el proceso de fabricación de los productos adquiridos.

Cabe destacar que a través de RAPEX⁶, sistema unificado de alerta de productos peligrosos para los consumidores de la Unión Europea, que abarca todo tipo de productos no alimentarios, excepto los farmacéuticos, se produjo un rápido intercambio de información entre los países de la UE donde se compartió información sobre lotes y partidas defectuosas.

⁶ <https://ec.europa.eu/safety-gate-alerts/screen/webReport>





g. Restricciones a la movilidad dentro de China por el control de la epidemia

La aparición de rebrotes de COVID19 en distintas provincias de China entre los meses de abril a julio de 2020 obligaron a las autoridades provinciales a volver a imponer restricciones a la movilidad de las personas para controlarlos. Estas restricciones dificultaron la llegada de los inspectores de AENOR a las fábricas de los distintos proveedores chinos, provocando el retraso en la inspección y el posterior análisis de calidad de las muestras y del sistema de calidad de las fábricas.

En definitiva, todas estas informaciones sobre los graves problemas de suministro que acaecieron desde marzo de 2020 en China fueron puestas manifiesto en diferentes ocasiones al Ministerio de Sanidad por varias entidades públicas estatales, en particular por la Oficina Económica y Comercial de España en Pekín. Aunque todas estas comunicaciones comenzaron a producirse, como ya se ha señalado, desde el inicio mismo de la crisis sanitaria en nuestro país (ver en **ANEXO 1** varios correos electrónicos y nota interna de abril de 2020), se recopilaron posteriormente en el documento de fecha 2 de septiembre de 2020 que consta también dentro del **ANEXO 1** a este escrito de alegaciones. Se incorpora asimismo a este mismo anexo algunas de las comunicaciones recibidas y mantenidas con otros departamentos de la Administración General del Estado en las que también se ponía de manifiesto la concurrencia de estas condiciones.

Finalmente, resulta de interés recordar que ante las excepcionales circunstancias por las que atravesaba el desarrollo de todas las actividades económicas en nuestro país, como consecuencia de la crisis sanitaria, se encontraba vigente, hasta mayo de 2020, una suspensión de plazos en los procedimientos administrativos que operó en nuestro país desde el momento de la declaración del primer estado de alarma en la Disposición Adicional 3ª del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Si bien es cierto que a las contrataciones fiscalizadas en el anteproyecto de informe no les resultó de aplicación dicha limitación, por tratarse de situaciones evidentemente excepcionadas al amparo del apartado 4 de dicha Disposición Adicional 3ª, es relevante traer la misma a colación por resultar expresiva de las extraordinarias dificultades con las que, también en España, se encontraban los adjudicatarios para cumplir en tiempo y forma con sus obligaciones contractuales.





creación y gestión de contenidos audiovisuales para la web corporativa, redes sociales y medios de comunicación en general en el contexto de la crisis sanitaria COVID- 19 y fue adjudicado por 11.801,65 euros).

En relación con esta apreciación se pone de manifiesto que el apartado 1 del artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19 (RDL 7/2020), establece que *“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”* y que el apartado 2 del citado artículo establece que *“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. ”*

En relación a los contratos relacionados con la gripe (**MISAN 10 y MISAN 80**), es relevante indicar que el 14 de mayo de 2020 la Comisión de Salud Pública del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud aprobó y publicó la Nota Informativa denominada *“Prioridades del Programa de Vacunaciones durante las fases de transición de la pandemia de COVID-19⁸”*, donde recuerda la altísima prioridad de las vacunaciones recomendadas por las Autoridades de Salud Pública, plasmadas en el calendario común de vacunación a lo largo de toda la vida.

Posteriormente, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud aprobó, a partir de las conclusiones de la Comisión de Salud Pública, una Declaración de Actuaciones Coordinadas el 27 de agosto de 2020⁹ al objeto de establecer una serie de criterios comunes de cara a la campaña de vacunación contra la gripe de ese año. En el acuerdo adoptado en el Consejo Interterritorial se señala lo siguiente:

“La pandemia por COVID-19 ha ocasionado en España una importante saturación del sistema asistencial. El modo de transmisión y los síntomas del nuevo coronavirus y del virus de la gripe son muy similares. Por lo tanto, debido a la posible coexistencia durante esta

⁸https://www.sanidad.gob.es/va/profesionales/saludPublica/prevPromocion/vacunaciones/docs/COVID-19_Vacunacionprioritaria2.pdf

⁹https://www.sanidad.gob.es/ca/profesionales/saludPublica/prevPromocion/vacunaciones/profesionales/gripe/docs/Acuerdo_ConsejoIntert_ago2020.pdf





Como bien se recoge en el acuerdo de adjudicación, se trató de una compra extraordinaria motivada por las circunstancias excepcionales ya apuntadas. Igualmente, en dicho acuerdo se señalaba expresamente que la entrega o puesta a disposición se produciría en el mes de octubre, si bien “el proceso de producción de las dosis contratadas debe estar iniciada en el plazo de 30 días desde la contratación”. En consecuencia, el objeto de contratación comenzó a desplegarse antes del plazo establecido en el artículo 120 de la LCSP, pues para que fuera posible “la adquisición centralizada de vacunas frente a la gripe para poder alcanzar altas coberturas de vacunación en la temporada 2020-2021 en los 3 grupos objetivo fundamentales” era imprescindible adjudicar el contrato por el trámite de emergencia en el momento en el que efectivamente se realizó.

En relación con el contrato **MISAN-80**, el Anteproyecto de Informe se limita a dar por reproducido lo señalado al respecto de **MISAN-10**, dando a entender que adolece, no sólo de problemas de vinculación del objeto del contrato con las razones de emergencia (a lo que es de aplicación también las alegaciones realizadas anteriormente), sino que también incumple el plazo de un mes para el inicio de las prestaciones establecido en el artículo 120.1.c) de la LCSP, algo que tampoco sucede en el presente expediente, pues las prestaciones que formaban parte del objeto del contrato se iniciaron antes de cumplirse dicho plazo.

En definitiva, la justificación de los contratos **MISAN-10** y **MISAN-80** radica no sólo en tratar de prevenir el colapso de los hospitales del Sistema Nacional de Salud, adoptando medidas como la vacunación contra una enfermedad estacional como la gripe, para disminuir las hospitalizaciones evitables por esta causa, sino también disminuir la complejidad de los casos que ingresaran con COVID-19 y por tanto minimizar las tasas de mortalidad en los colectivos con condiciones de riesgo.

Así pues, se considera que no puede haber duda de que el objeto de los contratos relacionados con la vacunación de la gripe permitía responder directamente a las necesidades de protección de la salud de las personas en la lucha frente al COVID-19, que su atención requería una actuación inmediata y que, además, iba dirigida a las personas más vulnerables, disminuyendo muertes e ingresos evitables. No es posible olvidar ni desconocer que los colectivos priorizados en cualquier campaña de la gripe realizada en España son los colectivos de personas que conformaron el grueso de los casos de contagios con efectos graves y de muertes en la primera ola de la pandemia en nuestro país. Esta afirmación se sustenta en datos publicados que pueden ser consultados en la web oficial





del Ministerio de Sanidad¹⁰. Asimismo, en atención a lo ya señalado, en ninguno de los dos expedientes se ha producido incumplimiento alguno del plazo de inicio de las prestaciones estipulado en el artículo 120.1.c) de la LCSP.

En relación al contrato **MISAN-33** cuyo objeto fue el apoyo al equipo de comunicación del gabinete del Ministro de Sanidad en la creación y gestión de contenidos audiovisuales para la web corporativa, redes sociales y medios de comunicación en general en el contexto de la crisis sanitaria COVID- 19, ha de señalarse que durante el periodo de su vigencia los contenidos informativos, preventivos y educativos, tanto destinados a la población en general como a los profesionales y los gestores, se incrementaron exponencialmente, multiplicando la carga de trabajo ordinaria del Ministerio de Sanidad y del escaso número de profesionales (tres) que formaban parte del equipo de comunicación del departamento.

La adopción de medidas preventivas no farmacológicas fue, durante muchos meses, la herramienta más importante para luchar contra la expansión del virus, y la colaboración ciudadana para su implementación fue una de las claves para amortiguar la concurrencia de muchas situaciones de grave riesgo colectivo. Esta colaboración no habría sido posible sin una adecuada información a la ciudadanía. Por este motivo, no cabe duda de que la transparencia y la comunicación de información oficial, veraz y rigurosa, como una prestación de servicio público a la ciudadanía en momentos tan complicados de crisis sanitaria como eran aquellos primeros meses, eran elementos esenciales para la lucha contra el COVID-19¹¹.

¹⁰ Disponibles en:

<https://www.isciii.es/QueHacemos/Servicios/VigilanciaSaludPublicaRENAVE/EnfermedadesTransmisibles/Paginas/InformesCOVID-19.aspx>

¹¹ La relevancia de la comunicación institucional durante la crisis sanitaria y la justificación para acudir en estos casos a la tramitación de emergencia, ha sido puesta de manifiesto también por la jurisprudencia. Así, la Sentencia de 10 de marzo de 2022 del Tribunal Superior de Justicia de Murcia (STSJ MU 390/2022), consideró ajustada a derecho la tramitación de emergencia de la contratación de la gestión indirecta del servicio público de comunicación audiovisual televisiva de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, acordada por Orden de 27 de marzo de 2020 de la Consejería de Presidencia y Hacienda de dicha Comunidad Autónoma. En la motivación de la resolución se señalaba expresamente el papel que la televisión pública regional realiza en la gestión de las situaciones de emergencia.

<https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp?org=ap-tsj&comunidad=15>

CSV : ██████████

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





Por tanto, las prestaciones dirigidas a reforzar el equipo de comunicación del Ministerio de Sanidad en la labor de ofrecer como autoridad sanitaria información de salud pública en relación con la pandemia de COVID-19, constituyen actuaciones directas (o, si se quiere, indirectas) para hacer frente al COVID-19 y atender las necesidades derivadas de la protección de las personas, aspectos todos ellos a los que se refiere el artículo 16 del Real Decreto-Ley 7/2020, quedando así justificada la utilización de la tramitación de emergencia también en este contrato.

Tras lo expuesto y en atención a los argumentos expresados, **se solicita que se considere, que la tramitación de emergencia de la totalidad de los contratos fiscalizados del Ministerio de Sanidad resultó ajustada a Derecho y se elimine, por tanto, del informe el apartado a) "CASOS EN LOS QUE NO SE HA APRECIADO LA VINCULACIÓN DEL OBJETO DEL CONTRATO CON LAS RAZONES DE EMERGENCIA QUE JUSTIFICAN EL RECURSO A ESTA FORMA DE TRAMITACIÓN"**. Igualmente, se solicita la eliminación de toda referencia a que los contratos MISAN-10 y MISAN-80 han incumplido lo dispuesto en el artículo 120.1.c) de la LCSP

b) CASOS EN LOS QUE PUDIENDO EXISTIR RAZONES DE EMERGENCIA LAS MISMAS NO HAN SIDO SUFICIENTEMENTE ACREDITADAS O FORMALMENTE JUSTIFICADAS (páginas 24 a 26)

El anteproyecto de informe comienza la redacción de este apartado con el siguiente párrafo: *"En la práctica totalidad de los expedientes fiscalizados existen memorias justificativas o documentos equivalentes, en los que se razona la necesidad de la contratación y su carácter de emergencia, lo que ha de valorarse de manera positiva por este Tribunal, toda vez que el artículo 120 de la LCSP permite la contratación sin necesidad de formar expediente administrativo, como ya se ha indicado"*

Estando de acuerdo con esta afirmación, pues efectivamente, la aplicación conjunta del artículo 16 del RDL 7/2020 y del artículo 120 de la LCSP supone que a todos los contratos celebrados para hacer frente al COVID-19 y atender las necesidades de protección de las personas les es de aplicación la tramitación de emergencia, que permite contratar sin

CSV : [REDACTED]

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





necesidad de formar expediente administrativo, no logra entenderse la afirmación contenida en el párrafo siguiente del anteproyecto.

Este segundo párrafo es claramente contradictorio con el anterior, por cuanto advierte de “*carencias significativas*” en algunos expedientes que “*sin implicar por si solas una irregularidad sustantiva*” pueden “*haber llegado a comprometer formalmente su adecuación a los requisitos legales de la tramitación de emergencia*”.

Si el RDL 7/2020 determina la aplicación *ope legis* de la tramitación de emergencia, y si el artículo 120 de la LCSP que la regula permite la contratación sin necesidad de formar expediente administrativo, no es posible que existan carencias que comprometan la adecuación a los requisitos legales, pues basta que se trate de medidas que directa o indirectamente hagan frente al COVID-19, circunstancia que el anteproyecto de informe no pone en duda respecto de los expedientes citados en este apartado (**MISAN- 75, MISAN-76, MISAN-77, MISAN-17, MISAN-18, MISAN-63 y MISAN-51**).

En relación ya con cada uno de los contratos citados, deben realizarse, además, las siguientes consideraciones

- **MISAN-75** (Modificación de la zona del comedor por un importe de 99.853 euros para cumplir con las recomendaciones indicadas para conseguir el distanciamiento social) y **MISAN-76 y MISAN-77** (vinculados al MISAN-75)

Señala el anteproyecto que el acuerdo de declaración de emergencia se fundamenta en el artículo 16 del RDL 7/2020, lo que, como se ha comentado, resultaría suficiente al tratarse de una medida para hacer frente al COVID-19. Sin embargo, prosigue el anteproyecto, “*no se incluye ninguna referencia a otras posibles medidas de distanciamiento a adoptar, teniendo en cuenta que el RDL 8/2020 (...) declaró preferente el trabajo a distancia mientras se mantuviera la situación de excepcionalidad sanitaria*”.

Debe señalarse a este respecto que el artículo 5 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, declaró prioritario el trabajo a distancia frente a la cesación temporal o reducción de la actividad, siempre y cuando fuera técnica y razonablemente posible y si el esfuerzo de adaptación necesario resultara proporcionado. Pues bien, y como puede comprenderse con facilidad, en el ámbito del Sistema Nacional de Salud, incluidos el





Pero es que, aun no siendo obligatorio ni necesario, en las declaraciones de emergencia y/o acuerdos de adjudicación de los expedientes apuntados en el anteproyecto, sí se realizan referencias concretas, tanto al espectacular incremento de las tareas a afrontar por el Ministerio de Sanidad en estos meses, como a la carencia de medios suficientes para llevarlas a cabo:

- **MISAN-17**

En el acuerdo de adjudicación se incluye la siguiente referencia: *“...se certifica que el ministerio carece de los medios humanos suficientes con la especialización técnica que se requieren para la prestación del servicio, que éste no es inherente a la condición de servidor público y que, por tanto, puede externalizarse”*. Asimismo, se señala en dicho acuerdo que *“hasta el momento, el ministerio ha contado con funcionarios adscritos a otros organismos que han actuado voluntariamente como gestores tecnológicos de estos proyectos, y que ya se han reincorporado a sus destinos originales. Es por ello necesario disponer de la asistencia técnica para la coordinación y seguimiento de las iniciativas tecnológicas COVID19”*. Aunque este documento se remitió en el envío inicial, se adjunta de nuevo el acuerdo de adjudicación dentro del **ANEXO 3** a este escrito.

Asimismo, el anteproyecto de informe señala en la página 25 que se trata de una prestación de servicio de seguimiento y evaluación de otro contrato (MISAN-34), lo cual es erróneo, puesto que el objeto del contrato lo conforman servicios de asistencia técnica para la coordinación y seguimiento de proyectos tecnológicos utilizados en el control del COVID19, no solamente el estudio de seroprevalencia del contrato MISAN-34. Entre esos proyectos tecnológicos se incluían algunos de tanta relevancia como el registro estatal de vacunación frente al COVID-19, el cuadro de mando asistencial que permite conocer diariamente el nivel de ocupación hospitalaria y de UCIS, el sistema SERLAB de pruebas de laboratorio, que permite hacer un seguimiento de la propagación del virus, o el sistema Spain Travel HEALTH, que permitía hacer el rastreo y el control sanitario de todas las personas que llegaran a España procedentes del extranjero. Todo ello da una idea, no solo de la importancia y trascendencia de los proyectos implicados, sino también de su complejidad. Para todo ello, resultó inevitable contratar de emergencia servicios como los incluidos en este contrato, por no contar con medios humanos suficientes en el departamento.

- **MISAN-18**

CSV : [REDACTED]

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





provocó la pandemia. En todo caso, como se ha apuntado reiteradamente, la emergencia queda acreditada *ab initio* por la aplicación del artículo 16 del RDL 7/2020.

Finalmente, es de interés resaltar que la Oficina Nacional de Auditoría en su “Auditoría operativa del ciclo de compras de servicios y material sanitario mediante la tramitación de emergencia con motivo del COVID-19” (Código AUDInet 2020/1623) analizó la organización y el personal en el ámbito del Ministerio de Sanidad. En dicho informe de auditoría éste apunta literalmente lo siguiente “(...) cabe concluir de todo lo anterior la absoluta imposibilidad de haber atendido la situación derivada del Covid-19 con los medios disponibles ordinarios, tanto en número de efectivos como en capacidades”.

En definitiva, y en atención a lo expuesto, se solicita la eliminación en el informe definitivo de fiscalización del apartado “CASOS EN LOS QUE PUDIENDO EXISTIR RAZONES DE EMERGENCIA LAS MISMAS NO HAN SIDO SUFICIENTEMENTE ACREDITADAS O FORMALMENTE JUSTIFICADAS”.

II.2.4. Efectos de la declaración adoptada por el Ministro de Sanidad para el suministro centralizado por la Administración del Estado de productos necesarios para la protección de la salud (páginas 26 a 28)

En relación con el contenido de este epígrafe, se pone de manifiesto que en todos los casos el Ministerio de Sanidad y sus organismos ejercieron sus funciones con la máxima eficacia y diligencia, teniendo en cuenta las circunstancias existentes, y que sus actuaciones resultaron totalmente ajustadas a derecho. Así sucedió en relación con: a) la constatación por parte del Ministerio de Sanidad de la concurrencia del requisito legal previsto en el artículo 4.a) de la Ley 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, para proceder al suministro centralizado por la Administración del Estado de productos necesarios para la protección de la salud; b) la organización de las funciones de adquisición y distribución asignadas a los órganos competentes bajo dependencia orgánica del Ministro; y c) las actuaciones llevadas cabo al efecto por los mismos para el reparto de los productos al conjunto del Sistema Nacional de Salud y la gestión del crédito de 1.000 millones de euros incluido en el RDL 7/2020.

Por ello, no alcanzan a entenderse ciertas afirmaciones contenidas en este apartado del anteproyecto de informe que vienen a poner en duda la actuación del Ministerio de





Sanidad sin que, a juicio de este departamento, se aporte justificación alguna que pueda dar soporte material a dichas afirmaciones.

A continuación, y aun entendiendo que esta cuestión queda fuera del ámbito de aplicación de la LCSP a los contratos de emergencia, y que también excede los objetivos de la fiscalización, se exponen las alegaciones concretas a este apartado.

En primer lugar, con respecto a la Orden comunicada de 5 de marzo de 2020 el anteproyecto arroja dudas acerca del carácter de la misma y se achaca que no fuera objeto de publicación *“a pesar de su especial trascendencia normativa”*, al igual que no lo fueron las Órdenes modificativas posteriores. No se aporta, sin embargo, justificación alguna sobre la apreciación de la naturaleza *“normativa”* de este instrumento administrativo, ni se menciona disposición alguna que preceptúe su publicación, Como a continuación se explicará, estas órdenes no revisten carácter normativo, ni debieron ser, conforme al ordenamiento jurídico vigente, objeto de publicidad oficial, ni constituyen, por su contenido y forma, instrumento alguno al servicio de finalidades propias de las políticas públicas de comunicación institucional o interadministrativa de información de interés público.

A este respecto, debe recordarse que la figura de la Orden Ministerial viene regulada en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que señala que esta es la forma que revestirán las disposiciones y resoluciones de los ministros. Es decir, que tanto las disposiciones de carácter normativo como los actos administrativos que emanan de los Ministros deben adoptar la forma de Orden, sin que la Ley del Gobierno determine cuáles hayan de ser o no objeto de publicación. Por su parte, el artículo 131 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPAC), sí establece que *“las leyes, los reglamentos y las disposiciones administrativas habrán de publicarse en el diario oficial correspondiente para que entren en vigor y produzcan efectos jurídicos”*.

Sin embargo, en el caso de actos administrativos, el artículo 45 de la LPAC establece que serán publicados los que *“tengan por destinatario una pluralidad indeterminada de personas o cuando la Administración estime que la notificación efectuada a un solo destinatario es insuficiente para garantizar la notificación a todos (...)”* o *“cuando se trate de actos integrantes de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo (...)”*.

CSV : [REDACTED]

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





Pues bien, en este caso, es importante recordar que la Orden comunicada del Ministro de Sanidad analizada en el anteproyecto de informe reviste, indudablemente -tanto por razones de forma como por razones de fondo-, la naturaleza de acto administrativo.

La doctrina administrativista ha establecido tradicionalmente varios criterios para diferenciar entre acto administrativo y reglamento. Así, por ejemplo, se ha señalado que el reglamento es una norma escrita dictada por el Gobierno/Administración que forma parte del ordenamiento jurídico y lo completa, mientras que el acto administrativo, se limita a aplicar el ordenamiento jurídico a casos concretos, en este caso la Ley Orgánica 3/1986 en lo que se refiere a la identificación de los órganos de contratación de la Administración sanitaria del Estado para este caso particular. Asimismo, los reglamentos tienen su propio procedimiento de elaboración establecido en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, no aplicado en la Orden comunicada precisamente por carecer de dicha naturaleza reglamentaria.

El elemento de distinción más frecuentemente utilizado en la práctica es el denominado ordinal, que distingue los reglamentos de los actos considerando, sobre todo, si la decisión que contienen se agota al aplicarse o cumplirse en uno o varios casos concretos, como es este caso, o, por el contrario, se integra en el ordenamiento y perdura. Este es el criterio que utiliza habitualmente el Tribunal Supremo (por ejemplo, en la STS de 7 de junio de 2001) que, incluso, ha llegado a identificar resoluciones o decisiones administrativas de carácter no reglamentario (siendo, por tanto, actos administrativos) que, en ocasiones pueden tener, parcialmente, en alguna de sus determinaciones, contenido de disposiciones de carácter general (STS de 6 de abril de 2004, en relación con un Acuerdo de Consejo de Ministros cuya finalidad esencial era señalar el contingente de ofertas de empleo de trabajadores extranjeros no comunitarios para el año 2002). Una coincidencia de tal clase ha venido constatándose también la jurisprudencia y la doctrina en la figura de las denominadas instrucciones y circulares¹².

El contenido de este acto administrativo, tuvo, por tanto, una doble finalidad:

¹² MUÑOZ MACHADO S. (2015): *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. Tomo VII. BOE.
https://www.boe.es/biblioteca_juridica/publicacion.php?id=PUB-PB-2015-70





1) Dar oportuno traslado a los órganos dependientes afectados de la constatación expresa de la concurrencia del presupuesto habilitante previsto en el artículo 4.a) de la Ley 3/1986 (“excepcionales dificultades de abastecimiento”) que les permitía, como órganos de la Administración Sanitaria del Estado, hacer uso de las facultades previstas en dicho precepto.

2) Identificar, por motivos organizativos internos, cuál de los órganos de la Administración Sanitaria del Estado dependientes del Ministerio de Sanidad, competentes ex lege de acuerdo con el citado artículo 4.a), sería el encargado de actuar como órgano de contratación (INGESA o los distintos órganos dependientes del Ministerio de Sanidad) de los referidos productos.

De lo anterior se desprende de manera evidente que los destinatarios de la citada Orden eran, precisamente, los órganos de la Administración sanitaria del Estado afectados por el referido contenido. En consecuencia, y en aplicación de lo previsto en el artículo 45 de la LPAC, queda completamente justificada la utilización de una Orden comunicada. En este sentido, tratándose de un acto que no se dirige a una pluralidad indeterminada de personas, y que la comunicación a los órganos de la Administración Sanitaria del Estado destinatarios de su contenido se realizó de manera eficaz, es preciso concluir que se trataba de un acto administrativo exento de cualquier obligación de ser objeto de publicación oficial.

No cabe pues hablar de “relevancia normativa” de una orden que, como se ha explicado, ni era una disposición normativa, ni podía tener relevancia en esos términos. Ni tampoco de obligación alguna de publicidad oficial de la misma.

Cuestión diferente, ajena a la adecuación normativa de los actos administrativos precitados, es la que tiene que ver con las actuaciones en materia de comunicación y coordinación interadministrativa e institucional, que tuvieron por finalidad dar a conocer a administraciones y ciudadanos la actividad y las decisiones que el Ministerio estaba implementando respecto de los suministros sanitarios. A esta cuestión, que no era el objetivo ni la finalidad a la que se dirigía la Orden comunicada, también se dedicaron importantísimos esfuerzos en aquellos días desde el Ministerio.

En relación con la información al resto de autoridades sanitarias acerca de la adquisición de suministros desde la Administración central, tampoco es posible obviar que era una





En este sentido, baste aquí con citar tres ejemplos: en rueda de prensa posterior al Consejo de Ministros de 10 de marzo de 2020¹³, el Ministro de Sanidad explica que *“En primer lugar, se ha modificado vía decreto ley, la Ley de Medidas Extraordinarias en Salud Pública para permitir un suministro centralizado de todo tipo de productos que consideramos necesarios para la protección de la salud. Hasta ahora, esto nos habilitaba para hacer el suministro centralizado, en caso de productos sanitarios, pero lo modificamos para extenderlo a todo tipo de productos.”*. En fecha 12 de marzo de 2020¹⁴, se anunció en rueda de prensa: *“Hemos permitido, en segundo lugar, el suministro centralizado de todo tipo de productos que los expertos científicos puedan considerar necesarios para combatir la enfermedad. Así, ayer mismo, el Ministerio de Sanidad comenzó a repartir 410.000 mascarillas quirúrgicas y de protección respiratoria, de las cuales 130.000 serán destinadas a la Comunidad de Madrid”*. Finalmente, en fecha 17 de marzo se difundió nota de prensa¹⁵ informando de que *“el Ministerio de Sanidad ha iniciado el reparto de más de un millón de mascarillas quirúrgicas entre las CCAA. Madrid es la comunidad que va a recibir un mayor número por tratarse también de la región que registra mayor número de positivos. Esta tarde ha llegado al aeropuerto de Zaragoza un avión de carga procedente de Shanghái (China) con 500.000 mascarillas que han sido donadas y que serán repartidas en las próximas horas. Además, entre ayer y hoy se ha procedido a distribuir otras partidas que, en total, suman 546.000 mascarillas más. Asimismo, el Ministerio de Sanidad mantiene en activo una compra centralizada de todo tipo de material sanitario para hacer frente a la lucha contra el coronavirus.”*

A la vista de lo anterior, en ningún caso es posible concluir que la ausencia de una publicación no preceptiva en diario oficial de unos actos administrativos de contenido limitado y eficacia restringida a sus destinatarios, pudiera haber tenido como consecuencia que las autoridades sanitarias autonómicas desconocieran que desde la Administración central se estaban produciendo compras de material sanitario para su distribución a las CCAA.

En segundo lugar, el anteproyecto de informe pone en cuestión la justificación contenida en las Órdenes comunicadas de 20 y 25 de marzo de 2020, que modifican la determinación

¹³ <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2020/100320-consejo-ministros.aspx>

¹⁴ <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2020/120320-consejo-extra.aspx>

¹⁵ <https://www.sanidad.gob.es/gabinete/notasPrensa.do?id=4813>





del órgano del Ministerio de Sanidad al que se atribuye la condición de órgano de contratación, apreciando que estos cambios se realizan *“de manera contradictoria con la orden anterior y sin justificación del cambio”*.

Más allá de que en ambas Órdenes se hace referencia a los principios de eficacia y celeridad y se alude a la necesidad de agilizar y acelerar al máximo los procedimientos de contratación y pago, es preciso aportar una aclaración adicional con la intención de dar respuesta a las dudas que parecen desprenderse de la redacción del anteproyecto de informe (pág. 26).

Primeramente, debe recordarse nuevamente que las Órdenes comunicadas son actos administrativos que establecen el reparto de facultades entre los órganos de la Administración Sanitaria del Estado con relación a la contratación de una serie de productos para la protección de la salud.

Este reparto perseguía siempre alcanzar la máxima eficacia en la gestión. Por eso, efectivamente, razones de eficiencia y celeridad motivaron la Orden de 20 de marzo, mientras que la Orden de 25 de marzo se dictó para acelerar al máximo los procedimientos de contratación y pago. Y ello fue así porque, si bien primeramente la Dirección General de Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia (DGCCSSNSF) disponía de mayores capacidades y recursos para la gestión de los expedientes que INGESA, con fecha 25 de marzo ya se encontraba operativo en las instalaciones de INGESA un equipo de apoyo integrado por empleados públicos altamente cualificados procedentes de otros Ministerios (fundamentalmente del Ministerio de Hacienda y de Industria, Comercio y Turismo), cuyas capacidades y conocimientos en materia de comercio exterior, contratación, gestión y control presupuestario, régimen aduanero, etc. permitieron reforzar ostensiblemente las capacidades de INGESA, que pasaron a ser superiores a las de la DGCCSSNSF, lo que motivó que, en ejercicio de la potestad de autoorganización, se le confirieran a aquel las atribuciones previamente asignadas a esta.

Asimismo, debe apuntarse también que, efectivamente, cada Orden comunicada ampliaba el ámbito material de productos a los que aplicar el suministro centralizado, modificando en consecuencia el anexo de las mismas, en consonancia con las necesidades objetivas que se iban manifestando durante aquellas primeras semanas de la pandemia.





Por ello, se considera que no existiría fundamento para mantener todos los comentarios y juicios de valor en relación con las supuestas contradicciones o falta de justificación de las sucesivas Órdenes comunicadas, ya que estas respondieron en todos los casos a las cambiantes circunstancias y necesidades organizativas y de gestión.

En tercer lugar, el anteproyecto señala que no hay constancia de que se haya declarado la finalización de la centralización de la compra, que habrá de producirse también mediante Orden de la persona titular del Ministerio de Sanidad, indicando que las adquisiciones concluyeron en 2020 y que *“la situación de desabastecimiento que la motivó no parece persistir”* (pág. 27).

Efectivamente, no se ha producido tal declaración de finalización del suministro centralizado, en coherencia con la situación actual, en la que la Organización Mundial de la Salud no ha declarado aún la finalización de la emergencia de salud pública de preocupación internacional y continúa vigente la declaración por el citado organismo del COVID-19 como pandemia global. Asimismo, aún no se ha declarado por el Gobierno la finalización de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, a la que se refiere el artículo 2.3 de la Ley 2/2021, de 29 de marzo, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

No obstante, que permanezca activa la declaración de suministro centralizado y la posibilidad de que la Administración Sanitaria del Estado pueda adquirir los productos objeto de tal declaración, no establece ninguna obligación de compra por parte del Ministerio de Sanidad, siempre y cuando no se detecte ninguna situación de desabastecimiento. Simplemente permanece activa y latente una posibilidad cuya materialización sólo se produciría en caso de resultar necesario. La finalización de la declaración de suministro centralizado se producirá, en su caso, cuando los expertos sanitarios así lo determinen en línea con lo acordado en el seno de los organismos internacionales.

En consecuencia, la declaración de suministro centralizado no compromete la realización efectiva de ninguna contratación y su finalización habrá de responder a criterios técnicos y sanitarios.

CSV : [REDACTED]

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





En definitiva, por tanto, en ningún momento se impidió a las comunidades y ciudades autónomas la contratación ni la utilización del procedimiento de emergencia. La nota interpretativa de 17 de marzo de 2020 se emitió a raíz de una serie de informaciones aparecidas en determinados medios de comunicación, y tuvo la finalidad preventiva de evitar que, a consecuencia de estas informaciones, pudiera surgir cualquier duda para unas Administraciones que debían actuar con rapidez y diligencia en sus adquisiciones.

En relación a esta nota, el anteproyecto destaca un aspecto distinto contenido en la misma, el que, al referirse a la Orden SND/233/2020, comunica que no se ha previsto actividad de incautación, confiscación o requisa alguna. De esta expresión el anteproyecto concluye que se deja *“sin virtualidad lo dispuesto en el artículo 13 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma”*, en cuanto establecía que el Ministro de Sanidad podría impartir las ordenes necesarias para asegurar el abastecimiento del mercado y practicar requisas temporales de todo tipo de bienes.

Concluir que la nota de 17 de marzo deja sin virtualidad lo dispuesto en el artículo 13 del Real Decreto 463/2020 por señalar que en aquel momento no estaba prevista actividad de incautación, confiscación o requisa constituye una apreciación subjetiva carente de justificación jurídica pues, como es sabido, el Real Decreto habilitaba a las autoridades competentes a desempeñar una serie de potestades y a realizar una serie de actos cuya materialización dependía de las circunstancias y necesidades. De ningún modo puede entenderse que, por el mero hecho de que la autoridad delegada no contemplara en aquel momento el ejercicio directo de alguna de esas facultades, tras la correspondiente ponderación de intereses en juego -que debía considerar, entre otras cuestiones estratégicas, la necesidad de no poner en riesgo las operaciones de localización y adquisición de material sanitario-, quedara desvirtuado en absoluto lo dispuesto en la norma, con fuerza de Ley, que declaró el estado de alarma.

En atención a lo señalado, no tiene sentido mantener las referencias a que la centralización del suministro suscitara inseguridad jurídica entre las entidades con competencias para la adquisición de productos, y a que el Ministerio “se vio obligado” a dictar la nota interpretativa de 17 de marzo por esa razón. Lo mismo sucede con la referencia acerca de que la nota interpretativa desvirtuara lo previsto en el Real Decreto 463/2020, en materia de actividad de incautación, confiscación o requisa.

CSV : [REDACTED]

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





intervenciones en este sentido, tanto del ministro como del secretario general de Sanidad, que muestran la existencia de una coordinación efectiva para la detección de necesidades y distribución de las adquisiciones entre el Ministerio de Sanidad y las CCAA, a todos los niveles.

Por otra parte, el sistema de órganos de cooperación y coordinación en el SNS tiene su cúspide en el CISNS, pero el entramado de consejos, comisiones, ponencias y grupos de trabajo de este sistema es mucho más amplio, rico y complejo que las sesiones que pueda celebrar el pleno del CISNS, cuyas funciones, siendo muy relevantes, se circunscriben a las de carácter estratégico, de dirección y supervisión, y en ningún caso de gestión operativa, función que desempeñan el resto de órganos interadministrativos de segundo y tercer nivel. Tal es el caso, por ejemplo, en relación con la pandemia, del seguimiento epidemiológico que realiza la ponencia de alertas y emergencias y la comisión de salud pública, o de la campaña de vacunación frente a la Covid-19, en la que interviene la ponencia de vacunas, la comisión de salud pública y el grupo integral de vacunación, del que forman parte responsables del Ministerio de Sanidad y los coordinadores designados en cada una de las comunidades autónomas.

Esta manera de operar, que lleva funcionando varias décadas en el ámbito sanitario y que, sin duda, ha sido una de las claves del buen desempeño de la coordinación intergubernamental durante la pandemia, también operó en relación con la asignación y distribución a los servicios sanitarios de las CCAA del material de protección adquirido por el Ministerio de Sanidad. Se articularon diferentes canales de comunicación formales e informales de carácter técnico y operativo entre funcionarios del Ministerio de Sanidad encargados de las compras y de las comunidades autónomas, a través de los que se establecían las distintas necesidades, se asignaban los recursos, se organizaban las entregas y se intercambiaba toda la documentación necesaria en este proceso.

En un primer momento, en las asignaciones se aplicaron criterios epidemiológicos y poblacionales, y posteriormente, desde finales de marzo de 2020, según se iban consolidando los sistemas de información puestos en marcha (por ejemplo, un cuadro de mando con información sanitaria de diverso tipo ofrecida por las CCAA y por la práctica totalidad de los hospitales públicos y privados de España), fue posible calcular la duración prevista de los stocks según los consumos semanales comunicados por las propias comunidades. Todo ello permitió asignar el material con eficacia y anticipación en función

CSV : [REDACTED]

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





En su defecto, se solicita que se tengan en cuenta las anteriores alegaciones y, en consecuencia, se modifique el texto según lo señalado con respecto a la Orden Comunicada, la nota interpretativa de 17 de marzo de 2020 y la coordinación entre el Ministerio de Sanidad y las CCAA. En particular, que se retiren del informe final todas las referencias que directa o indirectamente ponen en duda la forma y la necesidad de publicación de la Orden comunicada, que las autoridades sanitarias autonómicas desconocieran que desde la Administración central se estaban produciendo compras de material sanitario para su distribución a las CCAA, los comentarios y juicios de valor en relación con las supuestas contradicciones o falta de justificación de las sucesivas Órdenes comunicadas, así como las referencias realizadas sobre la finalización de la declaración. Igualmente, se solicita que se eliminen del informe final las referencias a que la centralización del suministro suscitara inseguridad jurídica entre las entidades con competencias para la adquisición de productos, y a que el Ministerio “se vio obligado” a dictar la nota interpretativa de 17 de marzo por esa razón.

Asimismo, se solicita la eliminación completa de la referencia al apartado que alude a que la nota interpretativa desvirtuara lo previsto en el Real Decreto 463/2020, en materia de actividad de incautación, confiscación o requisa. Finalmente, se solicita que en el informe final se eliminen todas las referencias realizadas respecto de la ausencia de coordinación entre el Estado y las CCAA en relación con la regulación, gestión, distribución o abastecimiento de los productos necesarios para la protección de la salud, así como las que vinculan esa supuesta falta de coordinación con la acumulación de stock de estos productos.

II.3. ANÁLISIS DE LAS FASES DE PREPARACIÓN, ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS (Páginas 28 a 39)

En relación con este epígrafe II.3 se reitera lo señalado en las consideraciones generales, en el sentido de que si el objetivo y alcance del informe es “*la observancia de la legalidad en la preparación, tramitación, adjudicación, formalización (...) de estos contratos*”, por un lado, y el análisis de “*aspectos operativos*”, por otro, se considera imprescindible que, dada la trascendencia de este informe, ambas perspectivas de análisis queden perfectamente deslindadas e identificadas en la versión definitiva del informe

CSV : [REDACTED]

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





Por tanto, se solicita que en el informe de fiscalización final quede convenientemente aclarado cuándo los análisis, afirmaciones y conclusiones se refieren a cuestiones de legalidad, teniendo en cuenta el régimen aplicable a los contratos de emergencia, y cuándo estas afirmaciones y conclusiones se refieren a valoraciones operativas o de mera conveniencia, oportunidad o buena práctica.

II.3.1. Verificación del 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 (páginas 28 y 29)

En este epígrafe se indica que *“esta obligación de carácter previo establecida en la Ley 6/2018, de 3 de julio para los contratos de emergencia no fue cumplida en los expedientes que se señalan a continuación: MISAN- 03, 04, 07, 09, 10, 16, 21, 34, 35, 40, 42, 43, 44, 45, 49, 50, 57, 58, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 72 y 74. Por otra parte, se ha comprobado que la referida comunicación a la Intervención Delegada se realizó con significativa posterioridad al inicio de las actuaciones y de la adjudicación de los contratos, privando con ello de sentido propio a esta comunicación, en los siguientes expedientes: MISAN- 01, 02, 05, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 23, 24, 26, 28, 33, 61, 70 y 80.”*

En relación con esta circunstancia, hay que señalar primeramente que la obligación de comunicar el inicio de actuaciones mediante régimen de tramitación de emergencia por parte del órgano de contratación a la Intervención Delegada es una obligación prevista en la Ley 6/2018 y, por tanto, una exigencia prevista para un momento anterior, ciertamente diferente a aquel en el que hubo que actuar a raíz de la aparición de la crisis sanitaria, cuando las actuaciones de emergencia eran limitadas y resultaba posible, sin mayor dificultad, realizar trámites como esta comunicación con carácter previo a la elaboración de cualquier otro documento que fuera a formar parte del expediente.

En cualquier caso, esta previsión legal tiene como objetivo informar a la Intervención delegada del inicio de las actuaciones de emergencia, objetivo que se materializó en todos los casos, si bien en ocasiones a través de un documento sin referencia normativa a la disposición adicional centésima trigésima sexta de la Ley 6/2018, pues en todos los expedientes de emergencia del Ministerio de Sanidad actuó la Intervención delegada con carácter previo a la realización de cualquier pago, ya que todos los expedientes, como se desprende de toda la documentación remitida, contaron con fiscalización previa favorable antes de proceder al libramiento de fondos mediante pagos a justificar o a realizar pagos





en firme. Por esta razón no se puede compartir la afirmación que realiza el informe de que *“se privara [...] de sentido propio a esta comunicación”* (pág. 29)

Los expedientes sometidos a fiscalización incluían, todos ellos, una descripción del objeto, de las actuaciones a realizar y el importe del gasto, requisitos todos ellos exigidos por la Ley 6/2018. Asimismo, dada la celeridad con la que hubo que actuar en los primeros meses de la crisis en la tramitación de los expedientes de emergencia, en los que muchas veces en un mismo día se redactaba la memoria, la declaración de emergencia y el acuerdo de adjudicación y se sometía el expediente a la Intervención delegada, habría sido del todo innecesario incluir un documento adicional que reiterara información que ya obraba en la documentación que formaba parte del expediente. El rigorismo formalista no debía impedir la necesaria celeridad en la gestión administrativa durante aquellos días, teniendo en cuenta que estaba garantizado el cumplimiento material de las obligaciones legales y su finalidad.

No obstante, sobre todo a partir de la nota informativa sobre la contratación de emergencia en el marco de la pandemia por la COVID-19 emitida por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, progresivamente se fue acompañando una comunicación específica a este respecto, que facilitara el seguimiento documental del expediente, aunque se considerara un procedimiento reiterativo, en aras a dejar constancia formal expresa en el expediente, garantizando así una mayor homogeneidad respecto del resto de expedientes tramitados por el Ministerio.

Por lo expuesto se solicita que en el informe final se atiendan estas alegaciones y se tenga en cuenta que en todos los casos, con anterioridad a cualquier libramiento de fondos, la Intervención delegada tuvo conocimiento de los requisitos exigidos en la Ley 6/2018 en las fases iniciales de la tramitación, por lo que desde un punto de vista material puede entenderse perfectamente cumplida la obligación de comunicación contenida en dicha ley.

Sin perjuicio de lo anterior, se traslada a ese Tribunal en el **ANEXO 5** a este escrito de alegaciones información y documentación sobre los siguientes expedientes que sí fueron comunicados a la Intervención Delegada:

- **MISAN-03** (202009COV029)
- **MISAN-04** (202009COV030)

CSV :

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





- **MISAN-07** (202009COV035)
- **MISAN-09** (202009COV037)
- **MISAN-10** (202009COV007, sin acuse registro salida).
- **MISAN-16** (202009COV028, en este caso, se adjunta un correo electrónico en que se comunican las actuaciones relativas a este expediente)
- **MISAN-63** (202007COV007)
- **MISAN-65** (202007COV005)
- **MISAN-66** (202007COV004)
- **MISAN-67** (202007COV003)
- **MISAN-68** (202007COV002, sin acuse registro salida).
- **MISAN-69** (202007COV001, sin acuse registro salida).

II.3.2 Verificación de 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 (página 29)

En este apartado se constata que en todos los contratos fiscalizados existía crédito suficiente.

Sin embargo, se incluye un párrafo sobre el contrato **MISAN-15** que en apariencia nada tiene que ver con el objeto de este apartado, pues se limita a señalar que no se trata de una compra centralizada, circunstancia que no obsta en absoluto a que pudiera financiarse con cargo al crédito de 1.000 millones de euros, como se hizo también, por ejemplo, con varios contratos de servicios tecnológicos vinculados directamente con la gestión de la pandemia.

Por este motivo se solicita la eliminación del párrafo sobre dicho contrato MISAN-15.

II.3.3. Observaciones sobre la formalización de los contratos (páginas 29 y 30)

En el primer párrafo se valora positivamente que solo fueran certificados como verbales 9 contratos y se reconoce que la mayoría de expedientes de emergencia se han formalizado en distintos tipos de documentos y memorias contractuales, *“si bien con distintos grados*





cumplimiento del objeto por parte del contratista, razón por la cual se considera que carece de base justificativa la suposición realizada en el anteproyecto cuando se vincula la definición de las prestaciones en estos contratos con posibles problemas en su cumplimiento.

Teniendo en cuenta además que, como se ha reiterado, la contratación de emergencia permite la libre contratación sin necesidad de formar expediente administrativo e incluso la contratación verbal, **se solicita la eliminación completa de este apartado II.3.4 en el informe final. En su defecto, la consideración de las anteriores alegaciones y la supresión del inciso que advierte de una supuesta “deficiente definición de las prestaciones objeto del contrato que podría haber comprometido el adecuado cumplimiento, verificación y, en su caso, exigencia de lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida”, por cuanto ni la definición fue insuficiente, ni mucho menos pudo comprometer ni, de hecho, comprometió el adecuado cumplimiento de los contratos, tal y como se desprende de la documentación que obra en cada expediente según la documentación remitida.**

II.3.5. Designación del responsable del contrato (página 31)

Pese a que el anteproyecto de informe reconoce que la ausencia de designación de responsable del contrato no constituye una irregularidad, sí señala que el régimen de las partes en los contratos públicos contenido en el Título II del Libro I de la LCSP es también aplicable a los contratos adjudicados por el procedimiento de emergencia, lo cual vuelve a ser contradictorio con la aserción anterior.

No puede compartirse esta afirmación, por cuanto, se reitera, el artículo 120 de la LCSP establece que en la tramitación de emergencia *“el órgano de contratación, sin obligación de tramitar expediente de contratación, podrá ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida”* y que *“ejecutadas las actuaciones objeto de este régimen excepcional, se observará lo dispuesto en esta Ley sobre cumplimiento de los contratos, recepción y liquidación de la prestación”*, sin que se contenga ninguna referencia al régimen de las partes del contrato. En todo caso, pese a la no designación expresa de responsable del contrato, en todos los casos quedaba suficientemente acreditada en la documentación contractual el órgano de contratación competente para su adjudicación y recepción.

CSV :

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





En consecuencia, las previsiones contenidas en el Título II del Libro I de la LCSP que, entre otras cuestiones, regulan la capacidad y la solvencia, así como su acreditación, la clasificación de empresas, el registro de licitadores o el responsable del contrato, no serían de aplicación a los contratos de emergencia, según establece la propia LCSP, por lo que **se solicita la eliminación íntegra de este epígrafe II.3.5 del informe final o, en su defecto, la incorporación de las alegaciones realizadas.**

II.3.6. Determinación del plazo de ejecución de los contratos (página 31)

Es cierto, como apunta el anteproyecto de informe, que la determinación del plazo de ejecución de los contratos tramitados de emergencia resulta de singular relevancia, dado que por su propia esencia estos contratos tienen por finalidad actuar de manera inmediata y, por tanto, su ejecución ha de ser pronta y ajustada al cumplimiento de la finalidad que se pretende cubrir.

Pero también lo es que, a pesar de no ser un requisito legal exigido por el artículo 120 de la LCSP (más allá del plazo de un mes para dar inicio a la ejecución de las prestaciones), los contratos de emergencia celebrados por el Ministerio de Sanidad y que fueron documentados contienen todos ellos referencias al plazo en el que las prestaciones habían de realizarse, tal y como se desprende de los propios expedientes.

Por ello, no se comprenden, ni por tanto pueden compartirse, las objeciones y comentarios que el anteproyecto de informe realiza sobre 13 expedientes de contratación del Ministerio de Sanidad en los que, a pesar de lo señalado en el anteproyecto, sí se hace suficiente referencia, al menos en 11 de ellos, a los plazos de ejecución de las prestaciones.

En primer lugar, se apunta que en los expedientes de **MISAN 11, 13, 14, 21, 63, 65, 70, 72, 79 y 80** *“no se hace referencia alguna al plazo de ejecución del contrato”*, cuando de la documentación de cada uno de esos expedientes se desprende lo siguiente:

- **MISAN- 11.** El Pliego de Prescripciones Técnicas señala, dentro del apartado 4, “Periodo de desarrollo de la campaña”, que esta se llevará a cabo “entre marzo y mayo de 2020 con una duración de entre 2-3 semanas”. *“No obstante, la planificación de la difusión deberá adaptarse a las circunstancias epidemiológicas que demanden una*





adecuada información en cada momento". Aunque este documento se remitió en el envío inicial, se adjunta de nuevo en el **ANEXO 6** a este escrito de alegaciones.

- **MISAN 13 y MISAN-14**, ambos de 25 de marzo de 2020, cuyo objeto era el suministro de dispositivos de ventilación mecánica invasiva (VMI). Como puede entenderse con facilidad, el suministro de este material en momentos tan críticos y dramáticos como los vividos en aquellos días debía realizarse con carácter inmediato, pudiendo así desprenderse que estos suministros debían realizarse a la mayor brevedad, tratándose de un material de vital importancia para salvar vidas humanas.
- **MISAN-21**. Según consta en el escrito de inicio firmado por el Secretario General de Sanidad, se acordó *"la puesta en marcha de forma inmediata de una segunda campaña de publicidad institucional para la difusión, a través de los medios de comunicación, de mensajes con el objetivo de hacer llegar a la población las recomendaciones de prevención frente al Covid-19 que deberán mantenerse en las próximas semanas hasta alcanzar la nueva normalidad"*. La Resolución de adjudicación establece que *"la campaña se llevará a cabo de forma inmediata con una duración de entre 2-4 semanas"*. Se adjuntan nuevamente en el **ANEXO 6**, tanto el escrito de inicio como la Resolución de adjudicación.
- **MISAN-63**. En el acuerdo de declaración de emergencia se incluye el siguiente inciso: *"Fecha estimada de servicio: Antes del fin de mayo de 2020"*. Se adjunta de nuevo este acuerdo en **ANEXO 6**.
- **MISAN-65**. En el acuerdo de declaración de emergencia se señala expresamente en relación a la fecha de realización de la prestación que *"los datos se proporcionan desde el 16 de marzo de 2020 hasta el 7 de mayo de 2020"*. Se adjuntan de nuevo en **ANEXO 6** el anuncio de adjudicación y el acuerdo de declaración de emergencia en los que consta el plazo de ejecución
- **MISAN-70**: En la memoria que consta en el expediente se indica que *"dada la extrema urgencia en la contratación se ha optado por el Consejo General de la Psicología en España, por su capacidad de respuesta inmediata a la hora de comenzar con la prestación del servicio"*. Asimismo, en el documento descriptivo de la contratación que también obra en el expediente se incluye un cuadro en el que, además de desglosarse el presupuesto en determinadas partidas, se incluye el número

CSV : [REDACTED]

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





de meses de duración (uno o dos) de cada una de las prestaciones, así como el número de profesionales que se encargarán de prestar el servicio. Se adjunta en **ANEXO 6** el documento descriptivo de la contratación.

- **MISAN-72.** En la toma de razón del Consejo de Ministros, el 2 de junio de 2020, se establece que la entrega deberá realizarse en 15 días. En concreto se incluye el siguiente inciso: “4.- **PLAZO DE ENTREGA.** - *La empresa deberá entregar los suministros contratados en el plazo de 15 días.*” Se adjunta en **ANEXO 6**.
- **MISAN-79.** En la toma de razón del Consejo de Ministros de este contrato, el 7 de julio de 2020, se prevé que las licencias se suministrarán en 5 días naturales: “**PLAZO.** - *La empresa suministrará las licencias en el plazo de cinco días naturales.*” Se adjunta en **ANEXO 6**.
- **MISAN-80.** En la toma de razón del Consejo de Ministros, se recoge que la campaña objeto del contrato deberá llevarse a cabo en el mes de octubre: “*Durante el otoño 2020 se va a llevar a cabo una campaña de vacunación frente a la gripe que comenzará en el mes de octubre...*, y se señala literalmente, además, lo siguiente: “**PLAZO.** - *La empresa suministrará las licencias en el plazo de cinco días naturales.*” Se adjunta en **ANEXO 6**.

En segundo lugar, afirma también el anteproyecto de informe, ya con respecto al contrato **MISAN-10**, que el plazo de entrega de los cuatro lotes de vacunas contra la gripe se estipuló en términos generales y abstractos, sin concretar el término final del plazo de ejecución. No obstante, la declaración de emergencia del expediente de este contrato establece en el apartado 4 (“Fecha estimada de Suministro”) que la “*contratación debe realizarse cuanto antes para asegurar la producción y disponibilidad de las dosis adquiridas en el mes de octubre (como muy tarde en la primera semana de noviembre). El proceso de producción de las dosis contratadas debe estar iniciada en el plazo de 30 días de la contratación”, lo que de manera evidente demuestra que existió plazo específico de realización de las prestaciones relacionadas con el suministro y que, por supuesto, se concretó el término final del plazo de ejecución. Aunque ya se remitió con el expediente, se adjunta la declaración de emergencia donde se deja constancia del plazo en **ANEXO 6**.*

Igualmente, con respecto a **MISAN-16** y **MISAN-22** se previó, como señala el anteproyecto, una duración de entre tres y cuatro semanas en el primero de ellos y entre dos y cuatro

CSV : [REDACTED]

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





semanas en el segundo, referencias temporales que sin lugar a dudas suponen auténticos plazos de ejecución de cada uno de los contratos con rangos temporales concretos y determinados.

Por lo expuesto, y en atención a que en todos los expedientes de emergencia del Ministerio de Sanidad se incluían expresamente (o implícitamente en el caso de la inmediatez requerida en suministros de vital necesidad, como los dispositivos VMI) referencias al plazo de realización de las prestaciones, se solicita la eliminación de este epígrafe II.3.6 o, al menos, por lo que se refiere a los contratos MISAN 10, 11, 16, 21, 22, 63, 65, 70, 72, 79 y 80.

II.3.7. Establecimiento de penalidades y exigencia de daños y perjuicios (página 32)

Recuerda el anteproyecto de informe en este epígrafe que las penalidades por incumplimiento o cumplimiento defectuoso de la prestación y por demora en la ejecución previstas en la LCSP desempeñan una función coercitiva y de estímulo del cumplimiento del contrato. Igualmente, señala expresamente que la estipulación de estas cláusulas no es obligatoria, a pesar de lo cual se ha contemplado en varios de los contratos formalizados por el Ministerio de Sanidad, e indica también que en varios contratos que analiza posteriormente en el *epígrafe II.4.7*, no se aplicaron las penalidades previstas ni se exigieron daños y perjuicios a pesar de haberse producido demoras en la ejecución y cumplimientos defectuosos.

Como ya se ha señalado anteriormente, este apartado analiza un aspecto propio de la fase de ejecución de los contratos, no de la preparación, adjudicación o formalización, por lo que carece de sentido su ubicación sistemática en el *epígrafe II.3*. Asimismo, su mantenimiento en el informe final supondría una reiteración innecesaria y podría entenderse como una anticipación del resultado de la fiscalización.

Pese a ello, se procede a continuación a analizar esta cuestión, primeramente haciendo referencia a la propia naturaleza de las penalidades configuradas en el artículo 193 de la LCSP, así como las establecidas en las distintas cláusulas contractuales.

Así, del texto del anteproyecto de informe parece desprenderse la consideración de que la imposición de penalidades constituye una suerte de acto debido para la Administración





ante cualquier situación que genere un retraso en los plazos del contrato, omitiendo la imprescindible concurrencia de las condiciones necesarias legalmente tasadas para que el órgano de contratación pueda quedar facultado para la imposición de penalidades. En particular, se omite cualquier referencia al requisito de que la causa ha de ser *“imputable al contratista”*, así como a la necesidad de atender *“a las circunstancias del caso”*, a pesar de encontrarse ambos elementos expresamente recogidos en el art 193.3 de la LCSP, al que el anteproyecto alude de forma parcial.

La imputabilidad de la causa de retraso al contratista se configura como el presupuesto habilitante para otorgar a la Administración la posibilidad de imponer dichas penalidades.

Como se ha reiterado en diversas ocasiones en el presente escrito de alegaciones, y como se detallará más adelante en relación con cada contrato señalado por el anteproyecto de informe, todos los proveedores e intermediarios que intervinieron adquiriendo productos de protección de la salud en el mercado asiático para ponerlos a disposición de las entidades demandantes (fundamentalmente gobiernos de países occidentales) afrontaron dificultades extraordinarias en forma de colapso de las cadenas de producción, transporte y suministro, con fabricantes que rompían sus compromisos ante la llegada de ofertas más sustanciosas, quebrando por completo las reglas básicas de un mercado previsible, ordenado y seguro, o con los continuos y radicales cambios normativos en el ordenamiento chino sobre fabricación, control de calidad y exportación que provocaron aún mayores retrasos, durante semanas o incluso meses, en la salida de productos destinados a los compradores europeos y españoles.

Esta situación extraordinaria también se recoge en el anteproyecto de informe, al transcribir el documento del Ministerio de Sanidad *“Propuesta de reserva estratégica de productos esenciales para hacer frente a posibles futuras emergencias sanitarias en el Sistema Nacional de Salud”*, de 17 de junio de 2020. En el anteproyecto se transcribe lo siguiente: *“es importante poner de relieve las grandes dificultades que se han producido en el transporte de las mercancías desde China lo que está provocando retrasos en la entrega de las mercancías adquiridas”*. Así, tuvo lugar una congestión de los aeropuertos chinos que provocó un retraso en la gestión del material y en su envío. Además, se produjo un *“endurecimiento de criterios de inspección aduanera y de calidad”*, tanto en aeropuertos como en transporte ferroviario, dando lugar al *“bloqueo de la mercancía en aduana hasta la subsanación de los defectos”*. Por otra parte, en abril de 2020 *“se han modificado en varias ocasiones diversas normativas chinas en lo relativo a la calidad,*





contratistas, difícilmente rebatibles, y que han sido reiteradamente expuestos a lo largo del presente informe, que permiten sin duda hablar de hechos fuera del ámbito de control del obligado a la realización de las prestaciones.

Bajo esta misma premisa se desarrolla también el informe de la Abogacía del Estado de 19 de junio de 2020 mencionado por el propio anteproyecto de informe, que no contempla la vía del artículo 193 de la LCSP para la resolución o imposición de penalidades al contratista, sino, en su caso, la figura del desistimiento prevista en los artículos 306 b) y 307 de la LCSP. Dicho desistimiento, además de requerir de una previa ponderación del interés general y las necesidades públicas en juego en plena pandemia, hubiera podido generar un derecho a indemnización al contratista.

En términos análogos cabe pronunciarse respecto de los requisitos necesarios para la reclamación por daños y perjuicios, prevista en el artículo 194 de la LCSP, y en el artículo 99.2 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), cuyo inciso final se refiere a la posible *“indemnización a que la Administración pueda tener derecho por daños y perjuicios ocasionados con motivo del retraso imputable al contratista”*, que hace emerger expresamente, también como requisito indispensable, la imputabilidad de la causa al contratista para las eventuales reclamaciones por daños y perjuicios.

Sin embargo, el anteproyecto de informe no solo parece concluir que hubiera sido necesario imponer las referidas penalidades desatendiendo las precitadas previsiones normativas, sino que, a pesar de omitir el análisis o siquiera la mención a la concurrencia del aludido requisito legal, procede a desglosar el importe de la penalidad que a juicio del emisor del anteproyecto habría correspondido exigir al contratista por parte del órgano de contratación.

Conviene también en este punto recordar el propio criterio de ese Tribunal de Cuentas, que en su *“Informe (1.473) 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”*, señala lo siguiente, en reiteradas ocasiones, en relación a los retrasos en las entregas de los suministros adquiridos: *“No obstante, resulta relevante apuntar al respecto que dichas adjudicaciones coincidieron con el inicio de la pandemia, en una situación de emergencia*





Alto Tribunal reformuló los requisitos para la aplicación de esta cláusula, eliminando incluso el de la imprevisibilidad de la situación determinante de la alteración (circunstancia que, por otra parte también sería de aplicación a los contratos analizados), y dando protagonismo al de la alteración de la conmutatividad de las prestaciones, que de ser grave, justificaría la aplicación de la cláusula y con ella, la modificación (o resolución) del contrato.

Precisamente por ello, en los contratos del Ministerio de Sanidad en los que el contratista no pudo cumplir los plazos estipulados en los diferentes acuerdos de adjudicación de emergencia, por las razones imprevistas, excepcionales y no imputables al mismo ya enunciadas, el órgano de contratación no procedió a desplegar las penalidades e indemnizaciones previstas, sino que, de acuerdo con el propio contratista, procedió a acordar nuevos plazos de entrega, lo más ajustados posible en función de las circunstancias sobrevenidas. E igualmente en dichos acuerdos, tal y como figura en los expedientes, se hizo constar que la variación del plazo de entrega se consideraba una modificación no sustancial de los contratos prevista en el artículo 205.2.c) de la LCSP, y que permanecía *"en toda su amplitud la necesidad de proseguir con los suministros comprometidos dada la situación de riesgo sanitario y epidemiológico en el que se encuentra nuestro país"*.

En todos los casos, por tanto, las modificaciones de los plazos de entrega fueron aceptadas por el órgano de contratación por persistir las razones de interés público y extrema necesidad que motivaron su adjudicación. En plena crisis sanitaria, con una alta incertidumbre sobre la evolución de la pandemia, se consideró mucho más desfavorable para los intereses de la Administración y la necesaria protección de la ciudadanía, proceder a la resolución de los contratos y buscar nuevos proveedores, que mantener a los que ya habían comenzado a suministrar productos (y a encargar su fabricación), realizando en consecuencia las modificaciones señaladas en los plazos de entrega para ajustarse a las circunstancias sobrevenidas. Similar conclusión cabe aplicar a las partidas de algunos productos que no reunían exactamente las características exigidas, principalmente mascarillas, pues en todos ellos resultaba más favorable para los intereses públicos exigir al contratista la retirada del material defectuoso y su reposición, que resolver el contrato y renunciar a disponer del imprescindible equipamiento para la protección de la salud en el tiempo más breve posible.

CSV : [REDACTED]

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





II.3.8. Observaciones sobre la promoción de concurrencia en la contratación (páginas 32 a 35)

El anteproyecto de informe afirma nuevamente que el artículo 120 de la LCSP permite la libre contratación sin obligación de tramitar expediente de contratación y sin sujeción a los requisitos establecidos en la LCSP, con las limitaciones establecidas en dicho artículo. Ello es de aplicación a todos los contratos de emergencia celebrados por el Ministerio de Sanidad, puesto que el artículo 120 permite ordenar la ejecución de lo necesario para responder a las circunstancias excepcionales que supongan grave peligro y riesgo para la salud e integridad de las personas, como sucedía en el año 2020, sin someterse a las previsiones contenidas en el resto de la Ley, lo que, por supuesto, incluye también los principios establecidos en su artículo 1.

Por tanto, esta sola circunstancia es suficiente para concluir que en todos los expedientes analizados del Ministerio de Sanidad se cumplió la legalidad vigente, lo que nuevamente **debería tenerse en cuenta en el texto del informe final y en particular también en este epígrafe.**

Entiende el anteproyecto de informe que promover un mínimo de concurrencia en las licitaciones de emergencia constituye una buena práctica que permite adecuar la tramitación excepcional de emergencia a los principios de libre concurrencia y de selección de la oferta económicamente más ventajosa.

Aunque así pudiera ser cuando la finalidad del contrato no se viera por ello comprometida, resulta ciertamente discutible mantener que ante las circunstancias de grave e inminente peligro para la ciudadanía y la desestructuración existente en el mercado, que exigían una actuación inmediata sin ningún tipo de demora, pueda considerarse una buena práctica dilatar dichas actuaciones durante días o semanas, buscando una pluralidad de empresas que pudieran realizar las prestaciones requeridas en momentos tan adversos para acceder a los mercados, solicitando que ofrecieran diversas ofertas, que acreditaran su solvencia y capacidad, y que reunieran los demás requisitos a los que se refiere el anteproyecto de informe en diferentes apartados. Como ya se ha señalado, esta dificultad, y la conveniencia de anteponer las razones de emergencia a la comprobación completa de la capacidad y solvencia de las empresas en circunstancias extremas como las existentes en aquellos momentos, son tenidas en cuenta en los cinco informes de fiscalización que ese Tribunal

CSV : [REDACTED]

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





ha aprobado previamente sobre contratos de esta naturaleza celebrados para hacer frente al Covid-19.

En estos supuestos la buena práctica consistía precisamente en hacer lo que se hizo, en ordenar lo necesario para remediar el acontecimiento de emergencia sanitaria y satisfacer las necesidades sobrevenidas, proporcionando con la máxima celeridad al Sistema Nacional de Salud las medicinas, productos sanitarios y equipos de protección de la salud necesarios para prevenir los contagios, los ingresos hospitalarios y los fallecimientos. El objetivo era cubrir las necesidades en el menor tiempo posible.

En este mismo sentido, cuando por las características del objeto del contrato y la naturaleza de la necesidad a satisfacer fue posible recabar ofertas a varias empresas y solicitarles documentación adicional, el Ministerio de Sanidad lo hizo puntualmente, a pesar de no ser exigido por las normas legales aplicables a la tramitación de emergencia. Así sucedió por ejemplo en los 33 contratos enumerados en la página 33 del anteproyecto de informe.

Por tanto, se solicita que en el informe final se eliminen los tres primeros párrafos del epígrafe II.3.8 y, en todo caso, que se establezca como límite a los “principios de buena gestión” o “buenas prácticas” que las actuaciones de comprobación no resulten incompatibles con la atención inmediata de la emergencia planteada, pues la buena gestión y las buenas prácticas consisten, primeramente, en ejercer con rapidez, diligencia y eficacia las prerrogativas que la ley ofrecía a los órganos de contratación para responder a la pandemia al amparo de la regulación de la tramitación de emergencia. Sólo cuando los responsables del departamento consideraron, en atención a las circunstancias de cada expediente, que tratar de obtener la máxima concurrencia posible no iba en contra de aquel objetivo prioritario y esencial, es cuando se realizaron las referidas actuaciones en el marco de los principios contenidos en el artículo 1 de la LCSP.

A continuación, el anteproyecto de informe analiza la documentación facilitada por el Ministerio de Sanidad en relación con los contactos y relaciones mantenidas para la selección de empresas, omitiendo que se trata de cuestiones sobre las que no recae exigencia legal alguna. Tampoco hace referencia en ningún momento al estado de extrema necesidad sanitaria que se vivía entonces ni a la situación de los mercados internacionales y las cadenas de suministro de este tipo de productos. Se limita a reproducir varios párrafos





de los informes remitidos por el departamento, y extrae de dicho análisis una serie de conclusiones con las que tampoco se está de acuerdo.

El anteproyecto analiza en el apartado c) de la página 34 los expedientes **MISAN-12, 13, 27, 28, 29 y 30** (que extiende a otros ocho más en la página 35), para el suministro de material sanitario de protección (mascarillas, guantes, gafas, monos y dispositivos de ventilación mecánica invasiva), todos ellos adjudicados entre el 20 y el 25 de marzo de 2020. Tras señalar que *“el Ministerio se dirigió directamente a empresas asiáticas”*, el anteproyecto se limita a concluir que *“en todos los casos o bien se produjeron demoras de la entrega o reposiciones de material defectuoso o se procedió a la resolución parcial”*.

El anteproyecto de informe realiza aquí (página 34) un ejercicio que repite posteriormente en la página 35, y que es cuanto menos discutible. Identifica un conjunto limitado de contratos, les atribuye una característica común (empresas asiáticas o suministradoras de productos de protección sanitaria) y a continuación extrae de todos o casi todos ellos, sin base probatoria alguna, la consecuencia de que se produjeron demoras, resoluciones de contrato o entregas de algún lote defectuoso.

Así, primeramente debe señalarse que los contratos identificados (6 en la página 34 y 14 en la página 35) fueron precisamente los de mayor volumen de suministro, los que incluían productos cuya demanda mundial estaba disparada, los más afectados por el estrangulamiento de las líneas de producción y los que más padecieron los cambios normativos del ordenamiento chino, por lo que los problemas acaecidos en la ejecución de los contratos nada tuvieron que ver con el sistema de selección de los proveedores, sino que se debieron a estas causas objetivas que padecieron todos los países importadores y que ya se han detallado en el presente escrito. No existe, pues, causalidad alguna entre una circunstancia (determinado sistema o método de selección de contratista) y otra (incidencias en la ejecución de los contratos).

Por otro lado, con respecto a la afirmación de que *“el Ministerio se dirigió directamente a empresas asiáticas”*, debe señalarse, frente a lo asegurado en el anteproyecto de informe, que lo primero que hizo el Ministerio de Sanidad (con fecha 2 de marzo de 2020) fue dirigirse a las 25 empresas nacionales que fabricaban y distribuían productos necesarios para hacer frente al COVID19, solicitándoles que comunicaran al Ministerio el stock del que disponían. A las empresas que trasladaron que tenían stock se les adquirió todo lo disponible en ese momento y se les siguió comprando en la medida en que pudieron ir





reponiendo ese stock. Como prueba de que el Ministerio de Sanidad no se dirigió solo al mercado asiático, INGESA celebró su primer contrato con empresas españolas el 10 de marzo de 2020, al que siguieron 22 contratos más hasta el 23 de marzo de 2020, y otros 28 más hasta finales del mes de abril de ese año, circunstancia que puede comprobarse accediendo a los expedientes remitidos por INGESA a ese Tribunal.

Es importante poner de manifiesto que las empresas españolas eran fundamentalmente distribuidoras, no fabricantes, y tenían sus factorías de producción mayoritariamente en otros países europeos. Como es conocido, en los primeros momentos de crisis de suministros, los distintos países europeos prohibieron la exportación de estos productos para atender sus propias necesidades internas.

Igualmente, con fecha 15 de marzo de 2020, la DGCCSNSF contactó con todos los fabricantes y distribuidores españoles de respiradores. Todas las existencias disponibles en ese momento fueron adquiridas, pese a lo cual resultaron totalmente insuficientes. En muchas ocasiones, además, la disponibilidad no era inmediata y la provisión habría de realizarse en las semanas posteriores. Se adjuntan como **ANEXO 7** a este escrito los contactos realizados por la DGCCSNSF y las respuestas de la Federación Española de Empresas de Tecnología Sanitaria (FENIN) y de las empresas dedicadas a la fabricación y a la distribución del sector.

En relación con los expedientes **MISAN-12, 13, 27, 29 y 30**, el contacto de las empresas que resultaron adjudicatarias fue facilitado por varias vías. Una de ellas fue a través de un importante grupo empresarial español dedicado a la fabricación y distribución textil, sólidamente asentado en China, con contactos fiables y amplio conocimiento de ese mercado, en el cual a su vez iba a operar también para adquirir material de protección con destino a donaciones. Asimismo, estos contactos se recibieron también a través de la cuenta corporativa habilitada y vinieron referenciados por la AEMPS y por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo a través del Centro Nacional de Medios de Protección. Se adjuntan los correos referenciados dentro del **ANEXO 7**. Por su parte, la empresa adjudicataria del expediente **MISAN-28** fue una de las trasladadas como fiables y seguras desde la Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Pekín. Se adjunta, dentro del **ANEXO 7**, correo electrónico que fue remitido a la DGCCSNSF de fecha 20 de marzo de 2020.

CSV : [REDACTED]

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





del adjudicatario (servicios digitales y de otro tipo), se reforzaron y diversificaron los mecanismos para la verificación de la capacidad y solvencia de los posibles adjudicatarios.

El anteproyecto de informe concreta sus dudas primeramente en relación con los contratos **MISAN- 23, 24, 25 y 26**, adjudicados a la empresa [REDACTED] que, según se indica, tiene un objeto social ajeno a la necesidad que motiva la contratación. Además de reiterar que la comprobación de la solvencia no es un requisito legal en la contratación de emergencia, la prioridad consistió en marzo de 2020 en localizar proveedores fiables que fueran capaces suministrar los productos de protección en el menor tiempo posible y en cantidad adecuada, dando especial importancia al conocimiento y presencia en el mercado asiático.

La empresa adjudicataria de estos contratos fue seleccionada precisamente por resultar una empresa dedicada a la importación de productos con oficinas en China y cuya seriedad y capacidad para ejecutar las prestaciones de los contratos recibió valoración positiva tras la realización de diversas consultas, entre ellas al mencionado importante grupo empresarial español, líder mundial en el ámbito textil, que opera de forma habitual en el mercado chino. Igualmente, se recabó informe de situación financiera y otro tipo de información a los ministerios que colaboraron con el Ministerio de Sanidad. Este informe de situación financiera, que ya fue remitido previamente, se adjunta de nuevo en el **ANEXO 8**.

Por tanto, es inexacto que, como concluye el anteproyecto, su solvencia económica y técnica *"no está acreditada ni consta que fuera comprobada"*, volviendo dicho anteproyecto a establecer una supuesta relación de causalidad entre esta circunstancia y los retrasos y entregas defectuosas producidas en la fase de ejecución de estos contratos, sin aportar tampoco aquí elemento objetivo alguno que justifique esta relación, más allá de una mera especulación.

El caso es que, dado que estos contratos, en su conjunto, adjudicaban el suministro de ingentes cantidades de material sanitario y de protección (508 millones de mascarillas, 10 millones de guantes y 150.000 gafas protectoras), lo más lógico habría sido concluir que los retrasos producidos y las (escasas) entregas de productos defectuosos se debían precisamente a la situación de las cadenas de suministro y a los obstáculos de diverso tipo que todos los suministradores mundiales se encontraron en el mercado chino durante

CSV : [REDACTED]

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





aquellas semanas y meses, y no a una supuesta completa ausencia de solvencia, capacidad o seriedad de las ofertas que, además, como se ha señalado, no era tal.

Resulta de utilidad recordar aquí que el adjudicatario de estos cuatro contratos, pese a lo que señala el anteproyecto de informe, procedió a suministrar desde el principio grandes cantidades de productos, tan necesarios en aquel tiempo, sin más incidencias que las propias de la situación mencionada y sin que los retrasos e incumplimientos fueran imputables al mismo según consta en los expedientes remitidos. Valga como ejemplo recordar cómo fueron llegaron a nuestro país y al sistema sanitario español los productos adjudicados a este contratista en los 4 expedientes señalados. Así, según se desprende de la información de las actas de recepción de estos cuatro contratos y de la documentación anexa a las mismas, hasta el 30 de abril de 2020 se habían recibido ya 106 millones de mascarillas quirúrgicas, 10 millones de guantes (el 100% de lo contratado) y 150.000 gafas de protección (el 100% de lo contratado), mientras que a fecha 30 de junio de 2020 se habían recibido 225,1 millones de mascarillas quirúrgicas más, hasta un total de 331,1 millones desde el inicio de ejecución de los contratos hasta esta fecha. A 31 de julio de 2020 se habían recibido 466,6 millones de unidades de los 508 millones totales contratadas en estos expedientes (un 91,8%). Como resultado final, el adjudicatario de estos cuatro contratos suministró íntegramente y a satisfacción de la Administración todos los productos adquiridos, tal y como consta en las actas de recepción de conformidad firmadas en octubre de 2020, y se acredita en la documentación anexa a las mismas, que incluyen las facturas, los Documentos Únicos Administrativos de Importación (DUAL), los levantes de importación y el packing list de cada uno de los envíos.

En relación con los contratos **MISAN-02, MISAN-14, MISAN-28 y MISAN-29**, vuelve el anteproyecto a traer al análisis de la fase de preparación y adjudicación, cuestiones propias de la ejecución de los contratos, lo que representa un claro riesgo en los términos ya apuntados si se mantuviera tal confusión en el informe de fiscalización definitivo.

En todo caso, **MISAN-14** fue efectivamente objeto de resolución, habiéndose recuperado parcialmente el importe satisfecho e iniciado todos los trámites para aplicar los mecanismos de ejecución que el ordenamiento español pone a disposición de la Administración para satisfacer la parte aún no reintegrada al Tesoro Público, tal y como se desarrolla en las alegaciones al *epígrafe II.4.6*.

CSV : [REDACTED]

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





En relación con el contrato **MISAN-01**, señala el anteproyecto que consta que se analizó su solvencia, *“de modo que”* una vez resuelto el contrato se recuperaron las cantidades adelantadas. No pueden compartirse las expresiones utilizadas en relación a este expediente, pues vuelve a establecer una relación de causalidad entre la comprobación de la solvencia y determinadas incidencias en fase de ejecución. La recuperación de las cantidades abonadas una vez resuelto un contrato no es algo exclusivo de este expediente, sino la consecuencia, como no puede ser de otra manera, de las resoluciones practicadas, estando en vía ejecutiva o en fase de reclamación los únicos supuestos de los contratos analizados en los que aún falta alguna cantidad por reintegrar (MISAN-14 y lotes concretos en MISAN-27 y 29).

Por lo que se refiere al contrato **MISAN-29**, la incidencia acaecida sobre la calidad de los productos se produjo a finales de 2021, en un momento en el que la necesidad de este tipo de material era muy diferente a la de 2020 y buena parte de 2021, tal y como se explica en las alegaciones al *epígrafe II.4.7*, único en el que deberían abordarse cuestiones sobre la ejecución de los contratos.

En relación al contrato **MISAN-28**, el anteproyecto cuestiona que ante una entrega defectuosa de gafas se haya ordenado su reposición en lugar de proceder a una resolución parcial y reclamar su importe, *“dada su escasa demanda”*. Aun siendo jurídicamente correctas ambas formas de proceder (reposición y resolución con reintegro), el hecho de ordenar la reposición responde a criterios técnicos derivados del conocimiento de las necesidades del sistema sanitario o de las actuaciones vinculadas con la conformación de reservas estratégicas, circunstancias todas ellas que han de ser apreciadas, como así lo fueron, por el órgano de contratación, que también a estos efectos actuaba como autoridad sanitaria competente en la materia. En cualquier caso, las consideraciones específicas en relación con la ejecución de este contrato se desarrollan con mayor detalle en el lugar adecuado para ello, *el epígrafe II.4.7*.

Por lo que respecta al contrato **MISAN-70**, el anteproyecto de informe considera cuestionable que el expediente se adjudicara al Consejo General de Colegios de Psicólogos de España, por la propia naturaleza de esta entidad.

Más allá del hecho de que las corporaciones de derecho público pueden perfectamente contratar con las Administraciones públicas y prestar servicios encomendados o sufragados por estas (por ejemplo este Consejo General recibe subvenciones de varios

CSV :

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





departamentos ministeriales para la atención de víctimas del delito y, en particular, del terrorismo), resulta que el propio Tribunal de Cuentas en varios informes de fiscalización de convenios de colaboración ha venido recomendando la utilización de la figura contractual en lugar del convenio, ya que *“no es suficiente, para situarnos en el ámbito de la figura (del convenio), con que se haga una declaración sobre la existencia de un interés común, sin que se definan ni se haga seguimiento de los compromisos de la Administración, salvo el de realizar una aportación financiera”*¹⁶ y que *“la inclusión de algunas actividades que, por su naturaleza, suponen una clara contraprestación (...), tendrían un encaje más adecuado en alguno de los contratos administrativos del TRLCAP”*¹⁷. Por todo ello, no pueden compartirse los comentarios realizados con respecto a este contrato en la página 37 del anteproyecto de informe.

Finalmente, el último párrafo de este epígrafe vuelve a establecer en un apartado dedicado únicamente a la preparación y adjudicación de los contratos, diversos comentarios sobre la fase de ejecución de los mismos. Así, vuelve a establecer una relación directa entre la falta de un *“riguroso control sobre la capacidad y solvencia de las empresas contratadas”* y determinadas incidencias que afectaron a la ejecución de los contratos, con respecto de la cual es de aplicación lo señalado más arriba en relación a la necesidad de aportar pruebas concretas y determinantes que permitan sustentar tales suposiciones. Como ya se ha comentado, las incidencias en la ejecución se deben a causas distintas de las apuntadas por el anteproyecto, como la naturaleza de las prestaciones, la necesidad de buscar aprovisionamientos en otro continente, la situación del mercado mundial, los cambios en el ordenamiento chino y otras dificultades diversas por las que atravesaron los proveedores en España y en otros muchos países.

En definitiva, **se solicita sean tenidas en cuenta las alegaciones realizadas a este epígrafe y, en particular: a) que se incluya en el informe final una referencia a que los contratos analizados del Ministerio de Sanidad cumplen la legalidad en relación con la capacidad y**

¹⁶ Informe de fiscalización de los Convenios de colaboración generadores de gastos suscritos en los años 2004 y 2005 por los Ministerios de Fomento y Sanidad y Consumo

¹⁷ Informe de fiscalización de los convenios de colaboración generadores de gastos suscritos a partir del año 2005 por órganos del Ministerio de Medio Ambiente con entidades públicas y con personas físicas o jurídicas privadas

CSV : [REDACTED]

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





ajusta a la realidad, pudiendo señalar que sí se dio publicidad a la formalización de los siguientes contratos:

- Publicación en el perfil del contratante:

Con carácter previo se debe señalar que, aunque el anteproyecto de informe dice recoger una relación de 25 contratos sin publicación en el perfil del contratante, luego menciona solo 8. Más allá de lo anterior, se señalan las siguientes correcciones:

- MISAN-09: Se publicó el 12 de marzo de 2021.
- MISAN-61: Se publicó el 31 de diciembre de 2020.

Se incorpora documentación justificativa en el **ANEXO 10** a este escrito de alegaciones.

- Publicación en el BOE:

Con carácter previo ha de señalarse que, aunque el anteproyecto de informe indica que no se publicaron en el BOE 52 contratos, luego se mencionan únicamente 25. Más allá de lo anterior, se traslada la siguiente información respecto a la publicación en el BOE de los siguientes anuncios de formalización:

- MISAN-03: 13/10/2020
- MISAN-04: 10/10/2020
- MISAN-05: 13/10/2020
- MISAN-06: 17/10/2020
- MISAN-07: 15/03/2021
- MISAN-08: 23/10/2020
- MISAN-09: 13/03/2021
- MISAN-29: 19/10/2020
- MISAN-61: 9/01/2021
- MISAN-70: 30/10/2020

Se incorpora documentación justificativa en el **ANEXO 10** a este escrito de alegaciones

En definitiva, se produjo la publicación en el perfil del contratante del 92.5% de los anuncios de formalización de los contratos, así como del 82,5% del anuncio de formalización en el BOE.





Por ello, se solicita que se modifique el redactado del presente apartado a fin de adecuarlo a la realidad.

II.3.12. Dación de cuentas al Consejo de Ministros de la tramitación de emergencia de los contratos (página 39)

Tal como señala el artículo 120.b) de la LCSP, la dación de cuentas al Consejo de Ministros constituye un requisito legal especial que, pese a lo señalado en el anteproyecto de informe, fue cumplido en todos los expedientes de contratación reseñados.

Así, respecto de los expedientes señalados en el anteproyecto de informe, se produjo la elevación de la dación de cuentas al Consejo de Ministros de todos los expedientes de contratación, en las siguientes fechas:

- MISAN-01: Consejo de Ministros del 21 de abril de 2020
- MISAN-03: Consejo de Ministros de 15 de junio de 2021
- MISAN-04: Consejo de Ministros de 15 de junio de 2021
- MISAN-05: Consejo de Ministros de 15 de junio de 2021
- MISAN-06: Consejo de Ministros de 15 de junio de 2021
- MISAN-07: Consejo de Ministros de 15 de junio de 2021
- MISAN-08: Consejo de Ministros de 15 de junio de 2021
- MISAN-09: Consejo de Ministros de 12 de enero de 2021
- MISAN-51: Consejo de Ministros de 24 de noviembre de 2021

Se adjuntan como **ANEXO 11**, las distintas certificaciones de la elevación de cada dación de cuentas en los referidos Consejos de Ministros.

En relación a la observación que realiza el Tribunal de Cuentas donde indica que la dación de cuentas se efectuó fuera del indicado plazo en varios expedientes, se traslada que el extraordinario volumen de trabajo acompañado del escaso personal disponible para estas tareas produjo que en algunos casos se produjera la dación en días posteriores a los establecidos. Como se ha reiterado en varias ocasiones, no es posible olvidar el contexto en el cual se desarrolló la gestión de los contratos objeto de fiscalización.





Tras lo expuesto, se solicita que se modifique este apartado con la información aportada y se considere la situación expuesta en relación a las daciones realizadas fuera de plazo.

II.4. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS (páginas 39 a 72)

Se reitera también en relación con este extenso epígrafe lo ya señalado sobre la necesaria diferenciación que debería establecerse en los análisis entre la observancia de la legalidad y los aspectos operativos o de gestión. Igualmente, se insiste en que se incluyen en este epígrafe aspectos, como la distribución ulterior de los suministros recibidos, que no constituye propiamente una fase de la contratación y que, por tanto, quedarían fuera de los objetivos y alcance de la fiscalización.

Por otro lado, los resultados de la fiscalización vuelven a exponerse contrato a contrato, en lugar de hacerlo, como es habitual en los informes del Tribunal de Cuentas, por tipo o categorías de incidencias. Ello provoca continuas reiteraciones y redundancias que acaban afectando a la claridad de los análisis y valoraciones y, en último término, contribuyen a ofrecer una imagen en ocasiones distorsionada y no ecuánime en los resultados alcanzados.

Por tanto, se solicita que en el informe final quede siempre convenientemente aclarado, como sí hace en algunos otros casos el anteproyecto, cuándo los análisis, afirmaciones y conclusiones se refieren a cuestiones de legalidad o cumplimiento, teniendo en cuenta el régimen aplicable a los contratos de emergencia, y cuándo estas afirmaciones y conclusiones se refieren a valoraciones operativas o de gestión. Asimismo, se solicita que el alcance de la fiscalización se limite a los objetivos establecidos y que los resultados se presenten, en la medida de lo posible, por tipo o categorías de incidencias, y no por contratos.

II.4.1. Inicio de la ejecución de las prestaciones en el plazo de un mes desde el acuerdo de contratación de emergencia (páginas 39 a 41)

En este epígrafe el anteproyecto de informe considera que en varios contratos del Ministerio de Sanidad no se ha cumplido lo dispuesto en el artículo 120.1.c) de la LCSP, que establece que el plazo de inicio de la ejecución de las prestaciones de los contratos

CSV : ██████████

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





tramitados por emergencia no podrá ser superior a un mes desde la declaración de emergencia, concluyendo que, como dispone dicho precepto, debieron haber sido tramitados por uno de los procedimientos ordinarios.

Esta consideración plantea importantes dudas. El anteproyecto de informe no establece con claridad las diferencias entre lo que es una indiscutible obligación legal (el establecimiento de un plazo inferior a un mes al contratista para el inicio de las prestaciones en el acuerdo de emergencia), y las incidencias que pueden darse posteriormente, y que se producirían, por causas imprevisibles, durante la fase de ejecución del contrato (retrasos en la llegada de los suministros o incumplimiento de plazos parciales, incluso del primero de ellos, por parte del adjudicatario).

En primer lugar, es preciso tener en cuenta cual es la ubicación sistemática del artículo 120 en la LCSP, pues figura dentro de la Sección 1ª “De la preparación de los contratos de las Administraciones” del Capítulo I del Título I del Libro II, y no, por ejemplo en la Sección 3ª “de los efectos, cumplimiento y extinción de los contratos administrativos”. Este hecho, permite una interpretación de lo previsto en el artículo 120.1.c) de la LCSP en cuya virtud el plazo de un mes para el inicio de las prestaciones es el que ha de establecerse en la declaración de emergencia, de manera que, de preverse otro diferente por el órgano de contratación durante la preparación del contrato, deba tramitarse el correspondiente procedimiento ordinario para su adjudicación. Esta interpretación, permitiría al precepto operar como un límite a la contratación de emergencia, al tiempo que dejaría a salvo la aplicación del resto de normas previstas en la Ley en relación con las incidencias que pudieran surgir durante la vida del contrato, en fase de ejecución.

Esta interpretación resulta asimismo la más lógica, puesto que la consecuencia que prevé la Ley para el caso en que se exceda dicho plazo de un mes es la tramitación de un procedimiento ordinario, lo cual tiene todo el sentido si el plazo al que se refiere es el que haya de establecerse en la adjudicación de emergencia. Y ello es así porque ante un plazo superior la Ley presupone que ya no concurriría la necesidad imperiosa de actuar con extrema urgencia, que es lo que justifica la tramitación de emergencia.

En cambio, si se siguiese la interpretación que hace el anteproyecto de informe, la consecuencia legal del incumplimiento del primer plazo en que han de realizarse las prestaciones, habría sido dejar sin efecto las actuaciones de emergencia iniciadas y tramitar un procedimiento ordinario que se hubiera prolongado meses hasta su

CSV : [REDACTED]

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





adjudicación definitiva. Esta interpretación habría conducido a todas las administraciones a adoptar decisiones que habrían colisionado gravemente con la protección de la salud pública y la seguridad colectiva. Resulta evidente que, al menos en el contexto de crisis sanitaria, las razones que motivaron la tramitación de emergencia no desaparecieron a pesar de las incidencias en el cumplimiento de los contratos, sino que fue, precisamente, la persistencia de la situación de emergencia en el tiempo -una crisis sanitaria que paralizó la economía real- la que originó incidencias en el cumplimiento de las prestaciones en tiempo en algunos contratos.

Además, una interpretación del precepto en el sentido apuntado por el anteproyecto, habría implicado para la Administración acudir a un desistimiento, absolutamente temerario, con efectos económicos perniciosos para un erario público que habría tenido que afrontar las correspondientes compensaciones económicas a unos contratistas a los que no resultaban imputables, con carácter general, los retrasos en las entregas.

Por tanto, bajo esta interpretación, en todos los expedientes de emergencia tramitados por el Ministerio de Sanidad se habría dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 120.1.c) de la LCSP, habiéndose previsto en las declaraciones de emergencia un plazo siempre inferior a un mes para el inicio de las prestaciones. Cuestión diferente es que, como consecuencia de las excepcionales circunstancias que concurrían en los mercados mundiales de productos para la protección de la salud, se produjeran en algunos casos retrasos en los plazos parciales de suministro que en ocasiones afectaron también a las primeras entregas previstas.

En esta circunstancia se encuentran los contratos **MISAN-02, MISAN-12, MISAN-23 y MISAN-29**. En todos los casos la fecha prevista para el inicio de las prestaciones fue inferior a un mes, dentro del rango previsto en el artículo 120.1.c) de la LCSP. En **MISAN-02 y MISAN-12**, la fecha de inicio prevista en la declaración de emergencia fue de entre 13 y 18 días (MISAN-02) y de 23 días (MISAN-12). La declaración de emergencia en los contratos **MISAN-23 y MISAN-29** establecía un suministro de dos entregas semanales durante cuatro semanas.

Que en estos contratos, ya en fase de ejecución, la llegada del primer envío de dispositivos y material de protección se produjera con posterioridad a la fecha prevista en la adjudicación representaría una incidencia como otras que se fueron dando durante la ejecución de algunos contratos, motivada por la situación descrita y tratada por el órgano





de contratación del mismo modo que otros expedientes, tal y como se viene explicando en este escrito de alegaciones (requerimientos, aceptación o no de nuevos plazos, modificaciones, resoluciones, etc.).

Adicionalmente, con respecto al contrato **MISAN-29**, el anteproyecto de informe alude también a la recepción de 2,1 millones de mascarillas entre el 27 de marzo y el 5 de abril, las cuales, tras la realización de los oportunos controles de calidad, fueron inmediatamente retenidas y después devueltas al contratista por el Ministerio de Sanidad para su reposición, ya que no respondían a las especificaciones establecidas en la adjudicación. El Ministerio de Sanidad actuó de manera rápida y eficaz ante la situación producida, desconociendo la razón por la que el anteproyecto de informe trae esta circunstancia a colación, al menos en este epígrafe, y si al hacerlo extrae como consecuencia algún incumplimiento de la legalidad vigente, circunstancia que, en su caso, habría de ser convenientemente demostrada, algo que no sucede en modo alguno tampoco en esta ocasión.

En relación con el contrato **MISAN-10**, como ya se argumentó anteriormente (alegaciones al epígrafe II.2.3), el acuerdo de adjudicación señalaba expresamente que la entrega o puesta a disposición se produciría en el mes de octubre, si bien *“el proceso de producción de las dosis contratadas debe estar iniciada en el plazo de 30 días desde la contratación”*. En consecuencia, el objeto de contratación comenzó a desplegarse también antes del plazo establecido en el artículo 120.1.c) de la LCSP.

Por lo que se refiere a **MISAN-75**, **MISAN-76** y **MISAN-77**, como bien apunta el anteproyecto de informe, los contratos fueron declarados de emergencia el 20 de abril de 2020 y el inicio de las obras fue certificado con fechas 1, 15 y 18 de junio de 2020 (si bien las actas de comprobación se levantaron el 5 y 11 de junio), lo que supone que transcurrieron 40, 55 y 59 días entre la declaración de emergencia y el inicio de la ejecución de las obras. Sin embargo, no es menos cierto que en las declaraciones de emergencia de estos contratos se estableció que la fecha de inicio de las obras habría de ser *“en un plazo de 7 días”*.

En todo caso, resulta de interés recordar nuevamente que debido a las excepcionales circunstancias por las que atravesaba el desarrollo de todas las actividades económicas en nuestro país, como consecuencia de la crisis sanitaria, se encontraba vigente, hasta mayo de 2020, una suspensión de plazos en los procedimientos administrativos que operó en





y **26**, respecto de los cuales considera que *"no se efectuó un control adecuado del cumplimiento del contrato pues (...) las remesas de mascarillas entregadas a la Administración se imputaron a los diferentes contratos de suministro adjudicados a este mismo proveedor, sin seguir ningún criterio sistemático de control"*.

Dejando a un lado la ya reiterada falta de sistemática en la exposición de los resultados, el anteproyecto de informe nuevamente realiza aquí una valoración subjetiva, que no sólo no viene acompañada de justificación alguna, sino que además parece poner en cuestión una actuación administrativa realizada en fase de ejecución, que es perfectamente válida y razonable en los contratos **MISAN 23, 24 y 25**, puesto que ante varios expedientes en los que las características de los suministros (tipo de productos, plazos de entrega, precios etc.) son idénticos (MISAN-26 presentaba diferencias en relación al precio de las mascarillas), resulta lógico que su imputación a cada contrato (entre MISAN-23, 24 y 25), de acuerdo con el contratista, se vaya produciendo según se va produciendo la llegada de estos productos. No sólo esta manera de actuar es lógica y razonable, además de no afectar a la determinación del inicio de la ejecución, como resulta evidente a partir de las actas de recepción, sino que, al contrario de lo que considera el anteproyecto de informe, demuestra la existencia de un adecuado control sistemático de la ejecución de las prestaciones. Dicho control se extendió no solo al seguimiento de los suministros y a la imputación de cada envío a los contratos adjudicados, sino también a la comprobación de cada fase en la ejecución de las prestaciones, que quedó perfectamente acreditada con carácter previo mediante la documentación justificativa anexa a las actas de recepción (Documentos Únicos Administrativos de Importación (DUI), facturas, levantes de importación *packing list* de cada uno de los envíos), tal y como se reitera más adelante en los comentarios al *epígrafe II.4.7*.

Finalmente, en relación con el contrato **MISAN-70** el anteproyecto de informe vuelve a considerar que el término inicial y final del plazo de ejecución quedó indeterminado y que tampoco se formalizó orden expresa de inicio por parte del órgano de contratación, no existiendo constancia de su fecha de inicio. Igualmente señala que no se ha aportado documentación que sirva de soporte a la declaración manifestada en el certificado de conformidad

Como ya se señaló en las alegaciones al *epígrafe II.3.6*, en el documento descriptivo del contrato que obra en el expediente se incluye un cuadro en el que, además de desglosarse el presupuesto en determinadas partidas, figura el número de meses de duración (uno o





dos) de cada una de las prestaciones, así como el número de profesionales que se encargarían de prestar el servicio. Asimismo, en la memoria del expediente se justifica la elección del adjudicatario por su capacidad de respuesta inmediata a la hora de comenzar con la prestación del servicio. Por tanto, en el expediente de contratación consta información suficiente sobre el momento en el que habría de producirse el inicio de la prestación (de manera inmediata) y sobre su duración (uno o dos meses según el tipo de prestación). Como ya se señaló, este documento se adjunta en el **ANEXO 6** a este escrito de alegaciones.

En cualquier caso, en el informe de justificación del servicio cumplimentado por parte del organismo, que se incorpora en el ya referido **ANEXO 9** a este escrito de alegaciones, se indica el detalle de la prestación del servicio, así como las justificaciones de medios y económica del mismo. Al constar debidamente en el expediente este informe final de servicio, junto con la conformidad del órgano de contratación con el servicio prestado, se considera suficientemente acreditado que el servicio se prestó debidamente y a satisfacción de la Administración.

Asimismo, ha de señalarse que, al tratarse de la prestación de un servicio telefónico (de atención psicológica), las tareas de comprobación y verificación susceptibles de ser realizadas por el órgano de contratación antes de la prestación de la conformidad pueden ser diversas, y no siempre estas pueden quedar reflejadas documentalmente. Adicionalmente, se pone de manifiesto que con fecha 14 de octubre de 2020, el Ministerio hizo público un artículo informando sobre el servicio objeto de este contrato, que aún se puede consultar en la página web del Departamento, y que pone de relieve que, efectivamente, el órgano contó con información suficiente para poder validar certificar la conformidad del servicio prestado.¹⁸

Por lo demás, la existencia de una “orden expresa de inicio” por parte del órgano de contratación no es un requisito que venga exigido por ninguna disposición, ni tampoco resulta necesaria para que los contratos de emergencia desplieguen sus efectos, pues las

18

https://www.mscbs.gob.es/biblioPublic/publicaciones/recursos_propios/resp/revista_cdrom/VOL94/C_ESPECIALES/RS94C_202010138.pdf

CSV : ██████████

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





condiciones de ejecución constan en los acuerdos y declaraciones de emergencia y es a ellos a los que han de someterse los adjudicatarios.

En definitiva y en atención a lo anterior, se solicita la eliminación de este epígrafe en el informe final, por no existir en ninguno de los contratos examinados incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 120.1.c) de la LCSP. En su defecto, de mantenerse este epígrafe, se solicita que se incorpore la interpretación que se realiza respecto de esta cuestión, y que se suprima, en la página 39, el párrafo que considera que se ha incumplido el plazo legal previsto en los 8 contratos señalados. Asimismo, se solicita que se suprima toda referencia a que no ha quedado acreditado adecuadamente el inicio de la ejecución en los 7 contratos analizados y que se elimine íntegramente la referencia a los contratos MISAN-23 a 26.

II.4.2. Pago al contratista de abonos a cuenta (página 41)

En este epígrafe el anteproyecto de informe constata que, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 16.2 del RDL 7/2020, se han producido abonos a cuenta sin exigencia de garantías, considerando que *“esta exención no ha sido justificada, o lo ha sido de forma genérica sin estar referida a las circunstancias concretas de cada contrato, en los siguientes expedientes MISAN-01, 02, 13, 14, 23, 24, 25, 26, 27, 28 y 31”*.

No pueden compartirse las conclusiones a las que llega el anteproyecto de informe. Todos los expedientes reseñados tenían como objeto la adquisición de productos imprescindibles para atender en aquellos primeros momentos la emergencia sanitaria (dispositivos de ventilación, test diagnósticos, mascarillas y otros elementos de protección individual).

En todos ellos consta una declaración de emergencia y una memoria justificativa en la que se motiva la extrema necesidad de acudir a este procedimiento excepcional y en todos ellos se determina expresamente, en función de la naturaleza de los suministros a adquirir y su situación de desabastecimiento a nivel mundial, la no aplicación del régimen de garantías para los abonos a cuenta establecido en la LCSP, haciendo referencia expresa en todos los expedientes a lo previsto en el artículo 16.2 del RDL 7/2020. Este precepto concedía, pues, al órgano de contratación la capacidad para determinar la no aplicación del régimen de garantías para los abonos a cuenta siempre que no hubiera posibilidad de satisfacer la necesidad por otra vía, y esto es exactamente lo que hizo el órgano de contratación, justificando además en el expediente la situación de extrema necesidad a la

CSV : [REDACTED]

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





que había que responder con los suministros adjudicados, que también se manifestaba en las características de los pagos a los que los escasísimos proveedores de un mercado en situación de desabastecimiento mundial condicionaban la conclusión de los acuerdos contractuales. Por tanto, el Ministerio de Sanidad considera que en todos los expedientes se ha dado cumplimiento a lo establecido en el artículo 16.2 del RDL 7/2020.

Así lo entendió también la Intervención Delegada en el Ministerio de Sanidad, pues en ninguno de los informes de fiscalización previa al pago a justificar de estos once expedientes realizó consideración alguna con respecto a la falta de justificación o cumplimiento de lo establecido en el artículo 16.2 del RDL 7/2020.

En todo caso, el anteproyecto de informe incurre en una aparente contradicción al señalar que esta exención “no ha sido justificada” o “lo ha sido de forma genérica” y ello es así porque en los once expedientes reseñados la justificación de la decisión se realiza en términos similares (incremento de la demanda a nivel mundial, extrema necesidad de contar con los suministros contratados, referencia expresa al contenido del artículo 16.2 del RDL 7/2020, etc.).

Por todo ello, se solicita la eliminación de este epígrafe del informe final y, en su defecto, si hubiera de mantenerse, se solicita la eliminación de cualquier referencia a la ausencia de justificación de la exención, acompañando a la consideración de justificación genérica la circunstancia de que los informes de la Intervención delegada no realizaron consideración alguna al respecto.

II.4.3. Acreditación de la recepción o conformidad con la entrega o realización del objeto del contrato (páginas 41 y 42)

El anteproyecto de informe, en primer lugar, “ha constatado la falta de un certificado acreditativo de la conformidad de la Administración del Estado con los servicios prestados o los suministros entregados por el contratista en los siguientes expedientes: **MISAN-04, 08 y 09**”.

A este respecto, se adjuntan como **ANEXO 13** a este escrito de alegaciones los tres certificados de conformidad de los expedientes señalados, que no se aportaron inicialmente por haber sido emitidos por el INGESA y constar en otros expedientes.

CSV : [REDACTED]

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





Por otro lado, con respecto a los expedientes **MISAN-19** y **MISAN-61** el anteproyecto de informe señala que los certificados de conformidad no acreditan la fecha en la que se ejecutó el contrato o el cumplimiento en tiempo y forma de las prestaciones a cargo del contratista.

En el caso de **MISAN-19**, consta en el expediente un certificado de conformidad con los servicios prestados no remitido anteriormente a este Tribunal, de fecha 4 de octubre de 2021, y que se remite junto con el presente escrito de alegaciones, también dentro del **ANEXO 13**.

En el expediente del contrato **MISAN-61** sí consta en el expediente remitido anteriormente a ese Tribunal certificado de conformidad con la totalidad de los servicios que constituían el objeto del contrato, en el que se señala que la parte correspondiente al ejercicio 2020 asciende a 132.388,52 euros. Asimismo, consta un documento denominado "*Memoria complementaria del expediente de contratación, por procedimiento de emergencia, de los servicios de definición, implantación y operación de un registro de vacunaciones en el Ministerio de Sanidad*", en el que se acredita la modificación de anualidades de este contrato, de tal modo que en el ejercicio 2020 se ejecutaron 132.139,52 euros y en el ejercicio 2021, 23.611,68 euros. Los documentos contables AD de autorización y compromiso de gasto y OK reflejan esos mismos importes para cada una de las anualidades referidas. La distribución de los importes en cada una de estas dos anualidades trae causa del momento en el que se produjo la prestación de los servicios previstos en el acuerdo de contratación, es decir, en el año en el que las jornadas contratadas para cada uno de los perfiles se realizaron efectivamente. Se adjuntan el certificado de conformidad y la memoria complementaria en el **ANEXO 13**.

En consecuencia, según lo señalado y a la vista de la documentación que ahora se aporta, se solicita la eliminación de este epígrafe del informe final.

II.4.4. Comprobación material de la inversión por la Intervención General de la Administración del Estado (páginas 42 y 43)

Señala el anteproyecto de informe que en los contratos **MISAN 18, 21, 32, 45, 49, 60, 61, 62, 63, 64, 67, 68 y 79** no ha quedado acreditada la comprobación material de la inversión

CSV : [REDACTED]

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





por el representante de la IGAE, sin que hubiera quedado tampoco acreditada la dispensación de su asistencia al acto de comprobación.

A este respecto, se realizan las siguientes consideraciones, teniendo en cuenta también la documentación justificativa que se incorpora en el **ANEXO 14** de este escrito de alegaciones:

- a) En primer lugar, debe señalarse que el expediente **MISAN-18** se inició por un importe superior a 50.000€, pero, tal y como se indica en la Memoria que consta en el expediente, y que también se acompaña, este se redujo a 41.945,00 € sin IVA, por lo que no necesita solicitud de representante. En los contratos **MISAN-79 y MISAN-63** no existe obligación de designación de representante, al ser contratos con importes de 29.281,87 euros y 14.950 euros, respectivamente.
- b) En el expediente **MISAN-68** se tramitaron dos encargos a adjudicatarios diferentes: por un lado, a la empresa [REDACTED], 300 unidades de termómetros clínicos a distancia por Infrarrojos, pulsioxímetros y fonendoscopios estetoscopios (propuesta de gasto por 77.322,00 €). Por otro lado, al [REDACTED], 300 Tensiómetros/Monitores de presión arterial digitales detectoras de arritmias cardíacas (propuesta de gasto por 17.358,00 €). En relación con el contrato al [REDACTED], no se solicitó designación representante puesto que, dada la cuantía, y conforme al artículo 28.4 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen del control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado, no resultaba preceptiva la solicitud de designación de representante a la IGAE. En cuanto al contrato con [REDACTED], se adjunta documento de designación de representante por parte de la IGAE también en el **ANEXO 14**.
- c) Además, se adjunta el acta de recepción o, en su caso, de la dispensación de la asistencia, de los siguientes contratos:
- **MISAN-21**(202009COV015)
 - **MISAN-32** (202009PJ0008)
 - **MISAN-45** (202009COV013)
 - **MISAN-49**(202009COV018)
 - **MISAN-60** (202009COV040)

CSV : [REDACTED]

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





- **MISAN-61**(202009COV041)
- **MISAN-62** (202009COV047)
- **MISAN-64** (202007COV006)
- **MISAN-67** (202007COV003)

II.4.5. Modificaciones contractuales y reajustes de anualidades (páginas 43 y 44)

El anteproyecto de informe inicia este epígrafe recordando la prerrogativa de la Administración de modificar los contratos por razones de interés público (artículos 190 y 203.1 de la LCSP), para a continuación considerar que en ninguno de los expedientes de la muestra se previó la posibilidad de modificación contractual, por lo que sólo habría cabido esta modificación para los casos en los que se cumplieran los requisitos del artículo 205 de la LCSP.

Sin perjuicio de lo que se comenta en otros apartados de este escrito de alegaciones sobre el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 205 de la LCSP en relación con expedientes concretos, debe señalarse que de la documentación facilitada al Tribunal se desprende que en numerosos expedientes sí se previó la modificación contractual, tal y como consta en los documentos de formalización de dichos contratos entre la Administración y el contratista. Al menos esta previsión figura en los contratos **MISAN-10, 12, 13, 23, 24, 25, 26, 27, 29, 32, 34, 35, 42, 43, 45, 49, 50, 51, 57, 58, 63, 65, 66, 68 y 70.**

A continuación, el anteproyecto sólo destaca en relación con esta cuestión el contrato **MISAN-10**, cuyo objeto era la adquisición de vacunas frente a la gripe, que fue modificado, según se señala, en un doble sentido para reducir el número de dosis suministradas de uno de los lotes y de uno de los modelos de vacuna. Sin embargo, el anteproyecto no establece ningún incumplimiento, irregularidad o mala práctica en relación con estas modificaciones, lo cual resulta lógico, dado que todas las actuaciones se realizaron conforme a derecho. Ninguna de estas alteraciones supuso una modificación sustancial de las previstas en el artículo 205 de la LCSP.

Sin embargo, lo que sí hace el anteproyecto es vincular estas modificaciones con una supuesta tramitación incorrecta de emergencia del contrato, en línea con lo que ya había sostenido en el *epígrafe II.2.3*. Más allá de reiterar lo alegado en dicho epígrafe sobre la correcta tramitación de emergencia de este expediente, lo que no se comprende es esa relación de causalidad que aquí establece el anteproyecto, pues el hecho de que haya





existido o no modificación parcial del objeto de un contrato de emergencia -teniendo en cuenta, además la persistencia de la situación de emergencia- no puede, en estas circunstancias, poner en cuestión la elección de este procedimiento por parte del órgano de contratación. El elemento determinante para juzgar si se ha acudido correctamente o no a la tramitación de emergencia es la concurrencia del supuesto de hecho habilitante (según lo establecido en el artículo 120 de la LCSP y el RD 7/2020) y no si, en este contexto, el contrato fue o no objeto de modificación. Y en este caso, como ya se alegó anteriormente, no solo concurre dicho supuesto de hecho que motivó la emergencia, sino que además se cumplió lo previsto en el art. 120.1.c) de la LCSP.

Por otro lado, el anteproyecto de informe se refiere también a la cuestión del reajuste de anualidades regulado en el artículo 96 del RGLACAP, considerando que en los contratos **MISAN-17, 19, 60 y 61** se reajustaron las anualidades sin motivación y sin hacer referencia a posibles suspensiones, prórrogas u otras cuestiones que lo hubieran justificado.

Las alegaciones que se formulan a continuación se basan en la documentación aportada en el **ANEXO 15** de este escrito de alegaciones.

Primeramente debe señalarse que en el contrato **MISAN-17**, con independencia de los documentos que pudieran haberse incluido en el expediente, lo cierto es que este contrato, adjudicado el 17 de septiembre de 2020, fue resuelto en ese mismo ejercicio (con fecha 2 de diciembre de 2020), por haber sido ya adjudicado el contrato de tramitación ordinaria iniciado con posterioridad sobre el mismo objeto, por lo que en ningún caso pudo producirse reajuste de anualidades alguno. Así, como refleja la documentación aportada, los importes incurridos en el marco del contrato de emergencia fueron los de los trabajos realizados durante el plazo de ejecución efectivo tras esta modificación (del 17 de septiembre al 2 de diciembre de 2020), quedando el contrato agotado con la facturación de los mismos.

En lo que se refiere al pago efectivo de estas obligaciones, no fue posible realizar este trámite con cargo al presupuesto de 2020, al no haber sido efectiva la toma de razón por Consejo de Ministros hasta el 22 de diciembre de 2020. Posteriormente, al no disponer el Ministerio de Sanidad de crédito específico para estos supuestos en los Presupuestos Generales del Estado de 2021, no se pudo tramitar el pago correspondiente hasta la aprobación, el pasado 29 de junio de 2021, y a propuesta de la Ministra de Hacienda y Función Pública, del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se autoriza la aplicación

CSV : [REDACTED]

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





favorablemente los compromisos de gasto y el reconocimiento de la obligación (se trataba de pagos en firme).

En atención a lo señalado, a que en el contrato MISAN-10 no se realiza ninguna consideración sobre modificaciones contractuales y a que los contratos MISAN 17, 19, 60 y 61 no incurrir en incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 96 del RGLCAP, se solicita la eliminación de este epígrafe en el informe definitivo de fiscalización. En su defecto, se solicita la inclusión de estas alegaciones en el análisis de cada uno de los contratos señalados y se tengan en consideración los contratos formalizados en los que sí se preveía la modificación contractual.

II.4.6. Resolución anticipada del contrato (páginas 44 y 45)

La alusión que realiza el anteproyecto de informe al contrato **MISAN-01** es meramente descriptiva, sin detectar incidencia alguna sobre el proceso de resolución anticipada del mismo, por lo que **parecería conveniente su eliminación en el informe final, ya que no se realizan descripciones como esta respecto de los 62 contratos restantes del Ministerio de Sanidad analizados en la muestra.**

Por su parte, en relación con el contrato **MISAN-14**, ha de insistirse en lo ya señalado anteriormente sobre la no obligatoriedad de comprobación de la solvencia de los adjudicatarios de contratos de emergencia. Asimismo, se traslada que, conforme a la información que consta en INTECO, el contratista ha ingresado 1.906.346,61€, quedando pendientes, en vía ejecutiva, 1.404.213,39 €, continuando abierto este procedimiento a día de hoy. Se incorpora en el **ANEXO 16** a este informe con la finalidad de acreditar esta circunstancia.

Por tanto, se solicita que en el informe final desaparezca la referencia al objeto social de la empresa adjudicataria y se actualice la cantidad pendiente de reintegro a día de hoy.





II.4.7. Prórrogas en la ejecución, revisiones de precios y suspensión de su ejecución, retrasos en la ejecución, deficiencias de calidad, requerimientos de reposición y falta de imposición de penalidades (páginas 45 a 63)

En este extenso epígrafe el anteproyecto de informe examina varios elementos de la ejecución en relación con 11 contratos de emergencia tramitados por el Ministerio de Sanidad. Con carácter general, el anteproyecto considera que en estos contratos no solo se produjeron incidencias, sino también irregularidades, y, del mismo modo, habla de demoras en el cumplimiento de las obligaciones, pero también de cumplimientos defectuosos.

Tal y como se justificará a continuación, si bien es verdad que se produjeron diversas incidencias en la ejecución de algunos contratos, dadas las excepcionales circunstancias que concurrieron, y que muchas de ellas tuvieron que ver con la demora en el cumplimiento de los plazos previstos, no se considera correcto ni justificado hablar de “irregularidades” ni de “cumplimiento defectuoso”.

No puede hablarse de “irregularidades” porque en ningún momento de la ejecución de los contratos el órgano de contratación dejó de cumplir la normativa vigente. Por su parte, la calificación de “cumplimiento defectuoso” sólo sería aplicable a un número muy reducido de contratos (MISAN-01 y MISAN-14), que precisamente por esa razón fueron resueltos por el Ministerio de Sanidad, sin que los retrasos en el cumplimiento de plazos no imputables al contratista o la reposición de entregas parciales que no respondían a las características técnicas exigidas, puedan entenderse en ningún caso cumplimientos defectuosos en los términos del artículo 192 y siguientes de la LCSP, sino meras incidencias en la vida de dichos contratos, resueltas haciendo uso de las prerrogativas y posibilidades ofrecidas por la propia LCSP. Y ello es así porque si se aplicaran con carácter general los mismos criterios que emplea el anteproyecto de informe, todo contrato administrativo con tramitación ordinaria, de urgencia o de emergencia, que experimente cualquier incidencia en la fase de ejecución (incluido el otorgamiento de nuevos plazos o simples modificaciones contractuales) adolecería de irregularidades y de cumplimientos defectuosos, circunstancia que, por otro lado, no parece desprenderse de otros informes de fiscalización emitidos por el propio Tribunal de Cuentas.

Por ello, se solicita que se elimine del informe final toda referencia a las expresiones “irregularidades” y “cumplimiento defectuoso”, manteniéndose esta última únicamente





para referirse a aquellos expedientes que precisamente por esa razón fueron resueltos por el Ministerio de Sanidad.

A continuación, el anteproyecto de informe alude al documento del Ministerio de Sanidad *“Propuesta de Reserva Estratégica de productos esenciales para hacer frente a futuras emergencias sanitarias en el sistema nacional de salud”* y extrae del mismo varios párrafos sobre las dificultades que se dieron durante los primeros meses y que provocaron retrasos en la entrega de las mercancías adquiridas en China.

Este párrafo del anteproyecto de informe sobre las causas que motivaron los retrasos producidos en las entregas, habría de completarse con la explicación detallada que se ofrece al inicio de este escrito de alegaciones (en el apartado “Consideraciones Generales”) y, de ese modo, se solicita la inclusión de dicha explicación íntegra o extractada suficientemente en el informe final y su consideración para poder realizar una valoración ponderada y objetiva del cumplimiento y ejecución de los contratos.

En particular, a cada uno de los contratos analizados se realizan las siguientes observaciones:

1.- Contrato MISAN-02

El anteproyecto de informe considera que, ante los retrasos del contratista en el suministro de los dispositivos de ventilación mecánica invasiva, el órgano de contratación debió proceder al desistimiento del contrato y no a su recepción de conformidad, como finalmente sucedió.

Según consta en el expediente, el órgano de contratación requirió al contratista el 14 de mayo de 2020 el cumplimiento de sus obligaciones, instándolo a proponer nuevos plazos de entrega para su valoración. A la vista del escrito del contratista, el 13 de junio de 2020 se solicitó informe a la Abogacía del Estado sobre su parecer respecto a la no aceptación de los nuevos plazos y la resolución del contrato. A esta solicitud de informe a la Abogacía del Estado se adjuntó un escrito que, entre otras consideraciones, señalaba que *“ya se ha comenzado a realizar reserva estratégica de respiradores dado que la necesidad urgente ya ha pasado, destacando además que otras operaciones iniciadas con posterioridad, como la compra centralizada de la UE posibilitan la compra de respiradores sin los problemas asociados a estos”*.

CSV : [REDACTED]

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





La Abogacía del Estado emitió informe con fecha 19 de junio de 2020, en el que mostró su parecer favorable al rechazo del nuevo calendario y su posible resolución, indicando que lo que procedería, *“si se considera por el órgano consultante que el suministro de los restantes respiradores correspondientes a dicho contrato resulta inadecuado en el momento actual”*, es el desistimiento del mismo, lo que, entre otros trámites, requería audiencia al contratista por un plazo de 10 días hábiles, informe del servicio jurídico y dictamen del Consejo de Estado en caso de oposición del contratista.

El 1 de julio de 2020 la Dirección General comunicó al contratista la no aceptación de los nuevos plazos y le anunció que se iba a proceder a iniciar los trámites para la resolución del contrato por desistimiento. Sin embargo, apenas dos semanas después se puso en conocimiento del Ministerio de Sanidad la inminente puesta a disposición en las instalaciones del transitario en China, de los 614 dispositivos que restaban hasta alcanzar el total de los comprometidos en el contrato. Dicha puesta a disposición se produjo el 20 de julio de 2020, como consta en la documentación acreditativa incorporada al expediente.

Considera el anteproyecto de informe que no constan en el expediente las razones para no haber procedido al desistimiento, tratándose de bienes que *“ya no eran necesarios”*, ni sobre la falta de imposición de penalidades por el retraso en el cumplimiento, cuyo importe expresamente calcula, y que tampoco se exigió indemnización por los daños y perjuicios causados.

En primer lugar, con respecto al desistimiento, la propia sucesión temporal de los acontecimientos reseñados indica que desde la comunicación de no aceptación del nuevo calendario de entregas hasta la puesta a disposición de los dispositivos apenas transcurrieron 20 días. Asimismo, una de las razones principales para la no aceptación del nuevo calendario, tal y como consta en la comunicación de la Dirección General de 1 de julio de 2020 que obra en el expediente, fue que incluso los nuevos plazos de entrega propuestos por la adjudicataria en el escrito de alegaciones no se habían cumplido, lo que restaba credibilidad a la nueva propuesta. Sin embargo, 20 días después el total de los dispositivos fue puesto a disposición del Ministerio.

Correspondía entonces decidir si recibir o no de conformidad los nuevos dispositivos ya entregados. Y a tal efecto, resultaba que la situación de la pandemia de COVID-19 a fecha





20 de julio de 2020 era diferente de la existente el 13 de junio, fecha en la que se adjuntó el informe técnico al escrito de consulta a la Abogacía del Estado. Mientras el 13 de junio de 2020¹⁹ la situación epidemiológica era muy favorable, con 4.477 casos en los últimos 14 días y una incidencia acumulada (por 100.000 habitantes) en ese periodo de 9,52, a 21 de julio de 2020 era de 13.836 casos y una incidencia acumulada de 29,42, es decir, más del triple²⁰. Asimismo, el criterio del Centro de Coordinación de Alertas y Emergencia del Ministerio de Sanidad era entonces que la evolución epidemiológica previsiblemente iba a ser más desfavorable aún en las siguientes semanas y meses, dados los diferentes brotes que comenzaban a surgir en varias zonas de nuestro territorio.

De ese modo, teniendo en cuenta la previsión de un empeoramiento en la evolución de la situación epidemiológica en un contexto en que aún no existían vacunas disponibles, ante la posibilidad cierta -como más tarde se pudo comprobar- de que por ese motivo aumentarían en el futuro los ingresos hospitalarios y en UCI y, en consecuencia, ante la previsible necesidad de contar con el mayor número posible de dispositivos VMI, se decidió, como no podía ser de otra manera, aceptar el suministro de los dispositivos que ya tenía en sus manos el Ministerio de Sanidad y distribuirlo al conjunto del SNS. De hecho, de los 850 dispositivos adquiridos, 722, es decir, el 85%, fueron distribuidos a las comunidades autónomas.

Teniendo en cuenta cómo se comportó la pandemia en los meses posteriores, con nuevas olas, nuevas variantes y nuevos picos de contagios, que provocaron incrementos espectaculares en el número de ingresos hospitalarios y en UCI, la decisión tomada por el Ministerio de Sanidad no sólo fue ajustada a derecho, sino completamente acertada y la única posible desde criterios de responsabilidad. Haber renunciado a los dispositivos una vez recibidos y procedido al desistimiento del contrato habría tenido unas consecuencias dramáticas, teniendo en cuenta que en algunos días de octubre de 2020 llegó a haber más de 18.000 pacientes ingresados y 2.500 en UCIs al mismo tiempo²¹ (en torno al 27 por ciento del total de camas UCI), o que a finales de enero de 2021 se superaron los 32.000

¹⁹https://www.sanidad.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos/Actualizacion_135_COVID-19.pdf

²⁰https://www.sanidad.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos/Actualizacion_167_COVID-19.pdf

²¹https://www.sanidad.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos/Actualizacion_240_COVID-19.pdf

CSV : [REDACTED]

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





ingresados con casi 5.000 en UCIs²² (45 por ciento del total), unidades estas donde más que probablemente se emplearon los dispositivos VMI adquiridos conforme al contrato **MISAN-02**, tras su entrega a las CCAA.

Los cambios aludidos en la situación epidemiológica y en la planificación sanitaria con respecto a los dispositivos VMI que motivaron la decisión de proceder a su recepción, frente a anteriores consideraciones como las contenidas en el informe interno de 13 de junio, no necesitaban ser explicitados en ningún documento ni debían obrar en el expediente, pues en todos los casos se trataba de valoraciones técnicas de carácter interno, siempre provisionales, sujetas a las lógicas variaciones a las que obligaba el propio comportamiento impredecible de la pandemia de COVID-19 y de sus efectos. En todo caso, dicho documento no tiene el carácter de acto administrativo o de informe oficial, y carece de cualificación suficiente para determinar el contenido de la decisión final del órgano de contratación, adoptada mediante una ponderación adecuada de todas las circunstancias concurrentes, por lo que **se solicita que dicho escrito no figure en el informe de fiscalización definitivo.**

Por otro lado, con respecto a las penalidades y la indemnización por daños y perjuicios, como ya ha quedado señalado anteriormente en este escrito en las alegaciones al *epígrafe II.3.7*, a las que nos remitimos, las potenciales penalidades e indemnizaciones por daños y perjuicios no constituyen una suerte de acto debido de la Administración, sino que para su aplicación deben concurrir las condiciones establecidas legalmente, en particular que las causas de la demora sean imputables al contratista (artículos 193 y 194 de la LCSP y artículo 99.2 del RGLCAP).

En el presente contrato, como en otros afectados por circunstancias similares, la Administración entendió que los retrasos producidos no eran imputables al contratista por las razones tantas veces aducidas, y de ahí el escrito en el que se solicitaba la remisión de un nuevo calendario de entregas. En respuesta a este requerimiento, el contratista alegó varias circunstancias que justificaban el retraso, todas ellas coincidentes con las informaciones de las que disponía el Ministerio de Sanidad, entre ellas, el retraso en el suministro de una pieza esencial de los dispositivos fabricada en Suiza, cambios normativos en China, dificultades del transitario, demora en los trámites aduaneros, etc. Se adjunta

²²https://www.sanidad.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos/Actualizacion_301_COVID-19.pdf

CSV : [REDACTED]

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





de nuevo escrito de alegaciones del contratista en el **ANEXO 17** a este escrito de alegaciones.

La no aceptación de este nuevo calendario respondió más a la falta de confianza inicial en que la empresa pudiera cumplir con los nuevos plazos, dados los antecedentes, que a cualquier otra circunstancia. E incluso en este caso, la decisión era, de acuerdo con lo señalado también por la Abogacía del Estado, proceder al desistimiento, no a la resolución por incumplimiento, que es lo que hubiera podido conllevar la reclamación de una indemnización por daños y perjuicios. En cualquier caso, el cumplimiento íntegro del objeto del contrato con fecha 20 de julio de 2020 y la decisión de aceptar ese suministro por razones de interés público sanitario, hizo que no fuera necesario realizar ninguna actuación posterior.

Por todo ello, se solicita la eliminación de la referencia al contrato MISAN-02 en este epígrafe o, en su defecto, la incorporación íntegra de estas alegaciones al texto del informe final, con expresa eliminación de las referencias realizadas sobre indemnización por daños y perjuicios y penalidades, así como sobre el hipotético importe reseñado sobre las mismas.

2.- Contrato MISAN-12

Según el anteproyecto de informe, este expediente presentaría los siguientes problemas: retrasos en la llegada de los dispositivos VMI, no imposición de penalidades (que incluso cuantifica en 11.893,5 euros) e incumplimiento del plazo de un mes previsto en el artículo 120.1.c) de la LCSP. Asimismo, sostiene que a pesar de que la DGCCSNSF indicó en el ya mencionado documento interno de 13 de junio de 2020 relativo al contrato MISAN-02, que *"la necesidad urgente de estos dispositivos ya había pasado"*, eso no sucedió con el presente contrato. Finalmente, indica que los 100 ventiladores no fueron distribuidos a las CCAA hasta agosto y octubre de 2020.

No puede estarse de acuerdo con ninguna de estas consideraciones. En primer lugar, por lo que respecta al retraso en la llegada de los dispositivos VMI, nuevamente concurrieron aquí las circunstancias excepcionales que, a juicio del órgano de contratación, justificaban las demoras. En este caso, los retrasos finales, como se desprende de los expedientes facilitados al Tribunal, fueron de 32 y 24 días en cada uno de los dos envíos, por cuanto los primeros 50 ventiladores se suministraron el 17 de mayo (y no el 22 de mayo como





equivocadamente sostiene el anteproyecto de informe) y los 50 restantes el 24 de mayo de 2020, habiéndose producido requerimiento del Ministerio de Sanidad para recordar al contratista la obligación de cumplimiento, pidiendo alegaciones y solicitando (y aceptando) nuevos plazos de entrega, en línea con lo establecido en el artículo 195.2 de la LCSP.

En este caso no concurría tampoco causa imputable al contratista. La razón principal de la demora alegada por el adjudicatario en su escrito (ya remitida anteriormente y que se incorpora en el **ANEXO 17**) fue el retraso en el suministro de una pieza imprescindible procedente de Suiza, al igual que sucedía con los dispositivos de **MISAN-02**. Esta situación particular era conocida por el Ministerio de Sanidad, dado el espectacular incremento en la demanda de estos equipos y de sus accesorios esenciales en la gran mayoría de los países como consecuencia de los efectos de la pandemia por Covid-19 y de la extrema necesidad de contar con estos dispositivos en las unidades de críticos donde ingresaban los pacientes más graves. La competencia era feroz en aquellos días entre los diferentes países por contar con estos dispositivos, sus baterías, y accesorios esenciales, como las válvulas de precisión, que solo unos pocos países fabricaban y casi todos ellos habían cerrado sus fronteras a este tipo de productos. Esta situación afectaba también a los fabricantes españoles de este tipo de dispositivos.

Por tanto, tampoco en este caso cabía la imposición de penalidades, como se ha explicado reiteradamente en este escrito de alegaciones. A este respecto, en la aceptación de los nuevos plazos, el Ministerio comunicó al contratista que la variación del plazo de entrega se consideraba una modificación no sustancial de los contratos prevista en el artículo 205.2.c), y también que permanecía *“en toda su amplitud la necesidad de proseguir con los suministros comprometidos dada la situación de riesgo sanitario y epidemiológico en el que se encuentra nuestro país”*.

Asimismo, tampoco se habría producido en este caso incumplimiento de lo establecido en el artículo 120.1.c) de la LCSP, puesto que, como se señaló anteriormente, cabe interpretar que el plazo contemplado en dicho artículo se refiere al establecido para el inicio de las prestaciones en el acuerdo de emergencia, mientras que para la gestión de las incidencias por retrasos no imputables al contratista que, como en este caso, derivan de la propia situación de emergencia, habría de estarse a lo previsto en la regulación de la LCSP que prevé el régimen aplicable en fase de ejecución (en este caso, el artículo 195.2 LCSP)





Finalmente, ante las dudas que el anteproyecto parece tener respecto de la aceptación de los nuevos plazos y la recepción de conformidad de los envíos de 17 y 24 de mayo de 2020, cuando constaba un informe de la Dirección General de 13 de junio que señala que los ventiladores de esta clase no eran necesarios, deben recordarse dos cuestiones:

La primera, que la aceptación del nuevo calendario y dicho informe se emitieron en momentos diferentes. La situación epidemiológica (y, por tanto, la percepción de necesidades futuras de material) a 18 de mayo, fecha de recepción del nuevo calendario (9.413 casos y una incidencia de 20,02 por 100.000 habitantes), era diferente de la existente a 13 de junio (4.477 casos y una IA de 9,52 por 100.000 habitantes), fecha del informe técnico, por lo que no es posible establecer equiparaciones entre un momento y otro, como hace el anteproyecto de informe.

La segunda cuestión es que, como se señaló en el caso de **MISAN-02**, la adquisición, recepción y distribución de estos dispositivos VMI fue determinante para afrontar con mejores garantías las sucesivas olas posteriores de la pandemia, dotando a las UCIs (y a los lugares habilitados donde se ubicaron camas de críticos) de un material imprescindible para el tratamiento de los pacientes más graves. Dado que su reparto a las CCAA se produjo en agosto y octubre de 2020, a tiempo para afrontar peores momentos que estaban por llegar, tampoco se comprende la referencia a esta cuestión en el anteproyecto.

En consecuencia, y dado que no concurren en este expediente ninguno de los supuestos problemas que identifica el anteproyecto de informe, se solicita la supresión en el informe final de las referencias que en este epígrafe II.4.7 se realizan al contrato MISAN-12. En su defecto, se solicita la eliminación de toda referencia al establecimiento de penalidades, pues claramente no correspondía su imposición tampoco en este contrato.

3.- Contrato MISAN-13

En relación con este expediente de suministro de 20 dispositivos VMI, el anteproyecto destaca que no consta plazo de entrega, que los dispositivos fueron entregados el 18 de abril de 2020 pero que la mayoría de las baterías no se entregaron hasta el 17 de mayo de 2020, que no se aplicaron penalidades ni se exigió indemnización por daños y perjuicios, que los dispositivos se entregaron a las CCAA en agosto de 2020 y que, por todo ello, no

CSV : [REDACTED]

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





llegaron a usarse ante la situación de crítica necesidad de los primeros momentos de la pandemia

Es preciso reiterar aquí lo ya alegado con respecto a **MISAN-02** y **MISAN-12** en lo relativo a demoras no imputables al contratista, a penalidades e indemnización por daños y perjuicios y a la enorme importancia de que el SNS dispusiera durante la segunda y tercera ola (otoño 2020 e invierno 2020/2021) de los dispositivos VMI adquiridos por el Ministerio de Sanidad, pues todas ellas son circunstancias que también se dan en este expediente, y que vendrían a invalidar las afirmaciones que el anteproyecto vierte al respecto. Además, debe recordarse también (como ya se hizo en las alegaciones al *epígrafe II.3.6.*) que la ausencia en la memoria de adjudicación de un plazo específico de entrega de los ventiladores ante circunstancias como las que concurrían el 25 de marzo de 2020, fecha de adjudicación del expediente, no supone irregularidad alguna y que, en todo caso, habría de entenderse siempre como el plazo más inmediato posible.

Por todo ello, se solicita la supresión en el informe final de las referencias que en este epígrafe II.4.7 se realizan al contrato MISAN-13.

4.- Contratos MISAN-23, 24, 25 y 26

El anteproyecto de informe dedica al análisis de estos cuatro expedientes casi nueve páginas y respecto de los mismos realiza diversas consideraciones, a las cuales se realizan las alegaciones que se exponen a continuación.

En el primer párrafo se señala que los cuatro contratos fueron adjudicados a un mismo contratista *"que no acreditaba ninguna actividad vinculada con el suministro de material sanitario encomendado"*.

Al respecto, como ya ha sido señalado en este escrito de alegaciones, la solvencia y su comprobación en los términos que la Ley prevé para los contratos con tramitación ordinaria o urgente no es de aplicación a los contratos de emergencia, con independencia de que, como ya se ha dicho, se realizaran las comprobaciones oportunas, por distintas vías, acerca de la capacidad de la empresa y de la seriedad y viabilidad de sus ofertas, dada la situación existente. Si, como el propio anteproyecto de informe hace respecto de varios expedientes, el resultado de la ejecución del contrato fuera la unidad de medida para valorar la bondad del mecanismo de comprobaciones aplicado, y teniendo en cuenta que

CSV : [REDACTED]

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





se produjo la satisfacción íntegra de las prestaciones comprometidas, en plazos más que razonables considerando la excepcionalidad de las circunstancias, ha de concluirse que dichas comprobaciones resultaron del todo acertadas.

Por ello, al no suponer irregularidad o ilegalidad alguna, y pudiendo sesgar de manera indebida el contenido del informe, se solicita la eliminación de la expresión “que no acreditaba ninguna actividad vinculada con el suministro de material sanitario encomendado”.

A continuación, el anteproyecto de informe se refiere al incumplimiento parcial de los plazos de entrega por parte del contratista, señalando que la causa última alegada por la empresa era la imposibilidad de exportar el material, tras los cambios en la legislación china. Considera el anteproyecto que la empresa pretendía exportar mascarillas que no eran de uso médico, consideradas inadecuadas por los gobiernos español y chino y que esta fue la causa de los retrasos.

Esta consideración no es correcta. Entre las causas de los retrasos según consta en los escritos de alegaciones que la empresa reemitió ante los requerimientos del Ministerio (se incluye de nuevo en **ANEXO 17**), y que fueron aceptadas, se incluían los efectos de los cambios en la legislación china, que se modificó hasta en tres ocasiones, pero en ningún momento se alegó la pretensión de abastecer de mascarillas de uso no médico. Las alegaciones hacían referencia a cuatro cambios de normativa en China durante el mes de abril con fechas 1, 14, 19 y 26, que obligaron a “*tener que hacer 3 cambios de packaging en toda la mercancía fabricada*”, lo que provocó “*grandes retrasos en las entregas*”. Asimismo, se alegó que con la entrada en vigor de la última *White List* (lista de fabricantes autorizados por el gobierno chino), que tenía efectos retroactivos, hubo que cancelar contratos con los fabricantes validados en el contrato inicial y tener que contratar a otras empresas sí incluidas en dicha *White List*.

Fueron estas y no otras las causas alegadas para justificar los retrasos en el suministro, y estas y no otras las que fueron aceptadas por el Ministerio de Sanidad, ya que se tenía también conocimiento por distintas fuentes oficiales de las grandes dificultades que suponían los cambios normativos para cumplir con los plazos de los suministros. Por tanto, se aceptaron las alegaciones y los nuevos calendarios propuestos, actuando según lo previsto en el artículo 195 de la LCSP.





Por ello se solicita la supresión en el informe final del inciso que figura entre las líneas 5 y 9 del segundo párrafo del apartado “4.- Contratos MISAN-23, 24, 25 y 26”, desde “siendo la causa última...” hasta “... que se analiza posteriormente en este informe”

Seguidamente, el anteproyecto de informe hace referencia al escrito que la DGCCSNSF dirigió a la contratista el 14 de mayo de 2020 recordando el incumplimiento de las entregas y solicitando nuevo calendario, que fue a su vez remitido por la empresa y aceptado por la Dirección General el 22 de mayo. El escrito enviado por el contratista incluía, como se ha señalado, una justificación de las causas de las demoras, no imputables al mismo según constató el Ministerio, y un nuevo calendario de entregas, con inicio en la semana del 25 al 31 de mayo de 2020 y finalización el 9 de agosto de ese mismo año. La empresa, si bien no se ajustó de manera absolutamente estricta a estos plazos, sí realizó las entregas pendientes (402 millones de mascarillas) entre los meses de junio y septiembre de 2020, lo que suponía un plazo aceptable para el órgano de contratación dadas las necesidades existentes, tanto en el SNS como en otros ámbitos, incluida la decisión de constituir reservas estratégicas de este material a nivel estatal y autonómico para prevenir, en lo posible, una situación como la experimentada por el SNS al comienzo de la pandemia. Algo que no podía descartarse plenamente sin el debido aprovisionamiento, a la vista de la evolución epidemiológica en España y en otros países, así como de la inexistencia de una vacuna disponible en aquel momento.

Destaca el anteproyecto de informe que se pasó de un plazo de ejecución de cuatro semanas a otro superior (de varias semanas más hasta alcanzar las 20) sin que ello afectara al precio unitario pactado y entrecorriente la consideración que el Ministerio realiza en el expediente sobre que dicha modificación del plazo de entrega no constituye una modificación sustancial del contrato (lo cual, por otra parte, resulta evidente a partir de lo dispuesto en el artículo 205 de la LCSP), sin que se derive de ello ninguna consecuencia en términos de ilegalidad o irregularidad.

Por ello, se solicita la eliminación íntegra del último párrafo de la página 48 del anteproyecto de informe o, en su defecto y en todo caso, la del inciso que comienza “esto es, de las cuatro semanas iniciales...”, hasta “... sin que ello afectara al precio unitario pactado”.

Más adelante, ya en la página 49, el anteproyecto de informe lanza la siguiente suposición, que repite posteriormente: “los más de cien millones de mascarillas entregadas hasta abril





por el contratista no cumplían varios de estos requisitos”, en relación con los sucesivos cambios en la normativa china, lo que, según prosigue, “redundó en la deficiente calidad de alguno de ellos”. Esta suposición, dada la trascendencia y gravedad de lo afirmado, debería venir avalada, documentada, justificada o apoyada en alguna evidencia con un mínimo grado de fehaciencia, cosa que no sucede tampoco en este caso.

Asimismo, en la página 52, ante la afirmación del contratista de que ninguna de las 4 empresas chinas presentadas *“tiene CE para mascarillas de uso médico”, el anteproyecto de informe concluye que “esta última afirmación pone de relieve que las mascarillas entregadas hasta abril no cumplían los requisitos establecidos en la contratación”, desconociendo, en primer lugar, que en la memoria de adjudicación, al describir los productos a suministrar, en ningún momento se hacía referencia al mercado CE, y, en segundo término, que la eliminación de dicha exigencia había sido avalada por la propia Comisión Europea, como se explica a continuación y se desarrolla también más adelante.*

En este sentido, debe señalarse que en aquellos complicados momentos, ante la creciente demanda de material para la protección de la salud en el mercado europeo y la necesidad de hacer frente a la escasez de productos conformes con la legislación europea, las autoridades europeas y las españolas establecieron como prioridad la puesta a disposición de los productos necesarios, aun cuando en algunos aspectos no cumplieran las correspondientes legislaciones. Para ello, se establecieron una serie de supuestos excepcionales, entre los cuales se encontraba la adquisición pública de productos sin marcado CE, siempre que se verificara que respondían a un nivel elevado de protección de la salud y la seguridad. Así lo establecía, en primer lugar, la Recomendación (UE) 2020/403 de la Comisión de 13 de marzo de 2020, relativa a la evaluación de la conformidad y los procedimientos de vigilancia del mercado en el contexto de la amenaza que representa el COVID-19, así como la Resolución de 20 de marzo de 2020, de la Secretaría General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa, sobre especificaciones alternativas a las mascarillas EPI con marcado CE europeo, y la Resolución de 23 de abril de 2020, de la Secretaría General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa, referente a los equipos de protección individual en el contexto de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Pese a todo ello, en los procesos de adquisición gestionados por el Ministerio de Sanidad y el INGESA, se llevaron a cabo diferentes actuaciones de comprobación y ensayo encaminadas a asegurar la calidad, eficacia y seguridad de los bienes suministrados





mediante la verificación de las especificaciones consideradas críticas para la consecución de esta protección. Se puso especial énfasis en los productos sin marcado CE, en los que no existían documentos que avalaran su calidad.

En estas actuaciones intervinieron diferentes organismos, tanto públicos, como privados: Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMPS), el Centro Nacional de Medios de Protección (CNMP) del Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, la Asociación de Investigación de la Industria Textil (AITEX) y AENOR, que llevaron a cabo funciones de apoyo y asesoramiento y de realización de ensayos e inspecciones.

De esta forma, se admitieron los productos que cumplieron con las especificaciones determinadas como críticas, aun cuando no cumplieran otra serie de aspectos, como las tipologías o clasificaciones europeas, o los requisitos de envasado y etiquetado, ya que era la única forma de conseguir disponer de los productos necesarios en los momentos en que más se necesitaban para proteger la salud y la vida de la población. Este proceder estuvo amparado en la citada Recomendación de la Unión Europea 2020/403 y en las Resoluciones del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo Posteriormente, durante el transcurso de los meses posteriores, muchos de los productos adquiridos obtuvieron el marcado CE, que al principio no lo tenían, o fueron sustituidos por otros que sí cumplían la correspondiente legislación.

Por todo ello, se solicita que en el informe final se elimine el primer inciso del segundo párrafo de la página 49, desde “Conforme puede apreciarse...” hasta “conforme se analiza a continuación.”, así como la nota al pie número 6.

Asimismo, se solicita que se elimine el último inciso del segundo párrafo de la página 52, desde “Esta última afirmación...” hasta el final del párrafo, y se sustituya por una referencia a la Recomendación (UE) 2020/403 de la Comisión de 13 de marzo de 2020, que permitía la adquisición pública de productos sin marcado CE, siempre que se verificara que respondían a un nivel elevado de protección de la salud y la seguridad, así como a las actuaciones de comprobación y ensayo promovidas por el Ministerio de Sanidad encaminadas a asegurar la calidad de los bienes suministrados mediante la verificación de las especificaciones consideradas críticas para la consecución de esta protección, especialmente en los productos sin marcado CE, en línea con lo señalado en este escrito de alegaciones.

CSV : [REDACTED]

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





En la página 49, el anteproyecto de informe se hace eco de una comunicación (de 27 de abril de 2020) realizada por correo electrónico de una persona del Ministerio de Sanidad a sus contactos de las CCAA en el marco de los repartos de material que se iban produciendo, en la que se señalaba que algunas Comunidades comunicaban stocks de mascarillas superiores a las necesidades de consumo, de lo que deduce el anteproyecto que *“habiendo recibido de este contrato más de 100 millones de mascarillas en abril, ya no era necesario el suministro de todas las mascarillas que se habían adquirido”*.

Se trata de una deducción equivocada, que, en primer lugar, omite o desconoce el modo en el que operaba el sistema de formación de stocks y de comunicación de necesidades y, por tanto, de distribución de material. La comunicación de reservas y necesidades se realizaba con carácter semanal por parte de las CCAA, en virtud de lo establecido en la Orden SND/234/2020, de 15 de marzo, sobre adopción de disposiciones y medidas de contención y remisión de información al Ministerio de Sanidad ante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Estas comunicaciones se canalizaban a través de un sistema de información y un cuadro de mando, por lo que la suficiencia de un tipo de material en una semana determinada no implicaba en absoluto una suficiencia global e indefinida, puesto que tanto los suministros propios podían disminuir con el tiempo, como las necesidades detectadas aumentar en el futuro por circunstancias tales como un rebrote epidémico que incrementara la afluencia a los centros sanitarios y, en general, disparara la demanda y necesidades de mascarillas en los servicios de salud autonómicos. La incertidumbre sobre estos aspectos era muy importante en aquellos primeros meses, por lo que cualquier decisión irreversible que se adoptara sobre reducción en la provisión de suministros ya comprometidos suponía un gran riesgo de cara al futuro, razón por la cual prevaleció un razonable sentido de prudencia.

Asimismo, vuelve a obviar el anteproyecto de informe la decisión de la autoridad sanitaria de constituir reservas estratégicas de material de protección de la salud para evitar que nuestro país volviera a padecer una situación de escasez y dependencia como la experimentada al inicio de la pandemia, razón más que suficiente para mantener la llegada esperada del material contratado.

Así pues, la necesidad de aprovisionamiento de mascarillas y otros equipos de protección continuaba siendo necesaria e imprescindible a finales de mes de abril de 2020 y en meses posteriores, y ello no solo para poder atender las necesidades del corto plazo, sino también para responder ante posibles situaciones de rotura de stock en un escenario de alta





incertidumbre y para poder constituir urgentemente reservas estratégicas. La comunicación electrónica de 27 de abril de 2020 reseñada, que se refería a la situación de los stocks únicamente en una semana concreta y con respecto sólo a algunas CCAA, carece además de los requisitos objetivos, subjetivos y temporales mínimos necesarios que resultarían exigibles para sustentar sobre ella, con un mínimo de racionalidad, cualquier tipo de conclusión. Baste recordar que, en fechas posteriores, el órgano que sí era competente en materia de contratación, a la vista del conjunto de elementos concurrentes y las nuevas decisiones sanitarias adoptadas en orden a la constitución de las reservas, consideró necesario proseguir con los suministros contratados, dejándolo por ejemplo así de manifiesto en los escritos de aceptación de los nuevos calendarios de entrega remitidos en los meses de mayo y junio de 2020 a las empresas, y que obran en los correspondientes expedientes de contratación (aunque ya fueron remitidos, se incluyen de nuevo en el **ANEXO 17**). En atención a lo anterior, y para evitar cualquier tipo de interpretación parcial o incorrecta, **se solicita que dicha comunicación no figure en el informe de fiscalización definitivo.**

El anteproyecto de informe alude más adelante a un documento de 12 de mayo de 2020, del Ministerio de Sanidad, sobre la constitución de la reserva estratégica, en el que se hace referencia a la cobertura de mascarillas quirúrgicas con la producción nacional, lo cual no significa que esta producción fuera entonces suficiente para atender las necesidades de la población y del sistema sanitario en aquel momento y, además, para constituir dicha reserva, razón por la cual continuaba siendo necesario y oportuno recibir las entregas pendientes de los contratos de emergencia ya en ejecución. Así, no es cierto que ya no resultara necesaria la importación del material contratado, como lo demuestra la distribución de más de 450 millones de mascarillas hasta octubre de 2022, y la constitución de una importante y necesaria reserva estratégica, que no habrían podido tener lugar si no se hubieran ejecutado íntegramente los contratos **MISAN 23, 24, 25 y 26.**

Por ello, ni la adquisición paralela de material de protección por las CCAA, ni el incremento de la producción nacional, ni la utilización del tren para el envío del material procedente de China (más económico y apropiado en aquel momento) desvirtúan en absoluto, como sorprendentemente sostiene el anteproyecto de informe, el carácter de emergencia de este contrato, cuyos suministros terminaron de entregarse en septiembre/octubre de 2020, un momento en el que, conviene recordarlo, algunos de los peores momentos en la evolución de la pandemia aún estaban por llegar y, con ellos, la necesidad de contar con un stock robusto y suficiente de elementos de protección como las mascarillas que evitara





situaciones como las vividas por sanitarios y pacientes al comienzo de la pandemia. En todo caso, por si se requiriera alguna prueba adicional de que la emergencia persistía entonces, más allá de la propia situación epidemiológica y sanitaria, debe recordarse que el artículo 16 del RDL 7/2020 mantuvo su vigencia hasta el mes de mayo de 2021.

En atención a lo señalado, se solicita la eliminación íntegra del tercer y cuarto párrafos de la página 49 y el primero de la página 50 (que comienza: “Así pues, debido a los incumplimientos...”) en el informe definitivo.

Seguidamente, el anteproyecto de informe vuelve a considerar que en atención al incumplimiento de plazos habría debido proceder la imposición de penalidades e indemnización por daños y perjuicios, cuestión ya alegada anteriormente, y que, como se ha defendido, no procede tampoco en relación con estos contratos por no concurrir los requisitos previstos al efecto en el artículo 193 de la LCSP y, en particular, la imputabilidad de la causa del incumplimiento al contratista. Y ello, por las razones ya suficientemente explicadas en el presente informe de alegaciones: dificultades extraordinarias derivadas de la crisis sanitaria, en forma de colapso de las cadenas de producción, transporte y suministro o continuos y radicales cambios normativos en el ordenamiento chino sobre fabricación, control de calidad y exportación.

Asimismo, sostiene el anteproyecto que los suministros finalizaron en un momento (septiembre de 2020) en que la situación de desabastecimiento “*había prácticamente desaparecido o al menos se había minorado notablemente*”, y que los bienes se compraron a un precio mucho más alto, propio de la situación de desabastecimiento de marzo de 2020.

A este respecto debe señalarse, primeramente, que los suministros se produjeron de manera continuada en el tiempo desde finales del mes de marzo de 2020, por lo que no es correcto situar el momento de análisis y valoración sobre la necesidad de los productos o su precio en el mes de finalización de los mismos (septiembre de 2020). De hecho, la mayor parte de los envíos se realizaron cuando la situación de dificultad de aprovisionamiento persistía con mayor intensidad (limitación de materias primas para la fabricación, saturación en los laboratorios chinos de control de calidad, restricciones a la movilidad para el control de la epidemia en China, etc.), sin que la aparición de otros proveedores o la reactivación de la producción nacional fueran aún suficientes en aquellos meses. Según puede comprobarse del examen de las actas de recepción y su

CSV : [REDACTED]

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





documentación justificativa, hasta el 31 de julio de 2020 se habían recibido ya 460 millones de mascarillas sólo en estos cuatro contratos.

En segundo lugar, se considera que el anteproyecto de informe no aporta motivación suficiente cuando determina (página 50) que hubiera resultado más económico y eficiente haber procedido a la resolución del contrato *“teniendo en cuenta los precios aplicados en el mercado en agosto y septiembre de 2020”*.

Sin perjuicio de abordar más adelante la cuestión de los precios aplicados en el mercado sobre estos productos, el anteproyecto no aporta datos que permitan soportar esta afirmación y ello sin entrar a valorar siquiera la disponibilidad y existencia de productos en aquellas fechas. Asimismo, obvia el coste adicional que habría supuesto proceder a la resolución por desistimiento de la Administración, cauce que sería el que hubiera procedido, por no concurrir aquí causas imputables al contratista, según señaló la Abogacía del Estado en su informe de 19 de junio de 2020. Este desistimiento previsto en los artículos 306 y 307 de la LCSP, además de requerir de una previa ponderación del interés general -en particular, en materia de salud pública- y las necesidades públicas en juego en plena pandemia, habría podido generar no sólo que la Administración debiera abonar los costes en los que el contratista hubiera ya incurrido en relación con las entregas pendientes (ya encargadas a fábricas chinas), sino incluso un derecho a indemnización en favor del contratista.

En atención a lo expuesto se solicita que en el informe final se eliminen íntegramente el segundo y tercer párrafo de la página 50 del anteproyecto de informe.

“Deficiencias de las mascarillas recibidas hasta abril de 2020”.

El anteproyecto de informe inicia sus observaciones con respecto a esta cuestión señalando que hasta el 30 de abril de 2020 se recibieron de estos cuatro contratos 106 millones de mascarillas, subrayando que representaba el 21% de las pactadas y sin hacer referencia, nuevamente, a las circunstancias excepcionales que concurrían entonces, ni a la aceptación días después por parte del Ministerio de Sanidad del nuevo calendario de entregas propuesto por el contratista, al amparo del art. 195 de la LCSP. **Por ese motivo se solicita la eliminación de este párrafo o, en su defecto, la inclusión en el mismo de una referencia completa a las dificultades que todos los Estados occidentales experimentaron durante aquellos meses para la importación de materiales de**





2020 fueron en realidad sensiblemente más reducidos que los aplicados por otras Administraciones fuera y dentro de nuestro país. A modo de ejemplo, los precios unitarios medios de adquisición de mascarillas quirúrgicas por los Ayuntamientos de las grandes ciudades españolas en los meses de marzo y abril fueron superiores (Madrid: 0,55 euros; Barcelona: 0,70; Sevilla: 0,65; Málaga: 0,50, etc.) a los pactados por el Ministerio de Sanidad²³. Igualmente, el precio medio unitario de las mascarillas quirúrgicas adquiridas en el mes de marzo por las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja, Región de Murcia, Ceuta y Melilla fue de 0,77 euros²⁴. Este rango de precios se repitió también en las adquisiciones de emergencia llevadas a cabo por otras Comunidades Autónomas: a modo de ejemplo, la Comunidad de Madrid²⁵ contrató suministros de mascarillas quirúrgicas en el mes de marzo de 2020 por un importe de 0,67 la unidad, y la Comunidad Valenciana²⁶, hizo lo propio por un precio unitario de 0,65 euros cada mascarilla

Finalmente, no acierta a comprenderse el sentido del cálculo que realiza el anteproyecto de informe cuando estima un “pago de 300.000 euros más” por haber adquirido 20 millones de mascarillas a 0,44 euros (**MISAN-26**), cuando el resto de mascarillas (las 488 millones de los contratos **MISAN-23, 24 y 25**) se adquirieron a 0,425 euros, en lugar, por ejemplo, de hacer la operación inversa, exactamente igual de factible, y considerar un ahorro de 7,32 millones de euros precisamente por haber obtenido todas las restantes a un precio 0,15 euros inferior, por ejemplo por tratarse de contratos en los que se adquiría una cantidad considerablemente superior de unidades, lo que permitió negociar un precio más favorable. En todo caso, teniendo en cuenta los precios medios de adquisición por

²³ Tribunal de Cuentas. Informe Nº 1.452. Informe de fiscalización de los contratos tramitados de emergencia por los ayuntamientos de los municipios con población superior a 300.000 habitantes para atender las necesidades derivadas de las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis sanitaria causada por el Covid-19, ejercicio 2020.

²⁴ Tribunal de Cuentas. Informe Nº 1.488. Informe de fiscalización de los contratos de emergencia celebrados en 2020 para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19 por las comunidades autónomas y ciudades autónomas sin órgano de control externo propio.

²⁵<http://www.madrid.org/contratos-publicos/1354830526788/1209029493069/1354830631347.pdf>.

²⁶<https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/2fe6ec90-670b-46f8-8660-7a690636ea75/DOC20200520190802Resolucion+publicidad+orden+de+ejecucion+suministro+material+sanitario.pdf?MOD=AJPERES>.



parte de otras Administraciones, y las extraordinarias limitaciones a la hora de seleccionar adjudicatarios y negociar los términos de las contrataciones -ya explicadas extensamente en el presente informe-, solo es posible concluir que ambos precios se encontraban en un rango favorable para el Ministerio.

En definitiva, por los argumentos expresados se solicita la eliminación del penúltimo párrafo de la página 50 del anteproyecto de informe (“*Tanto las memorias justificativas de las cuatro contrataciones ...*”) o, en su defecto, su modificación con estricta sujeción a las alegaciones realizadas y suprimiendo, en consecuencia, la referencia al mercado CE, a la ausencia de justificación del precio y a ese supuesto “*pago*” adicional de 300.000 euros.

A partir de este punto el anteproyecto de informe realiza varias consideraciones sobre las características de las mascarillas suministradas.

Antes de analizar punto por punto las afirmaciones que el anteproyecto realiza sobre estas cuestiones, es necesario, con carácter previo, desarrollar con mayor profundidad cuál era el marco jurídico y técnico en el que se produjeron los suministros de mascarillas quirúrgicas a nuestro país durante los primeros meses de la pandemia.

Como ya se ha señalado, en las primeras semanas de la pandemia la prioridad de las autoridades públicas españolas y europeas fue poner a disposición del sistema sanitario los productos necesarios, aun cuando no cumplieran los requisitos de la legislación europea, incluida la colocación del mercado CE, siempre que se asegurase un nivel de protección de la salud y seguridad elevado. Así lo establecía la Recomendación (UE) 2020/403 de la Comisión de 13 de marzo de 2020, que invitaba a las autoridades y agentes europeos a “*poner en marcha todas las medidas a su disposición para apoyar los esfuerzos destinados a garantizar que el suministro de EPI y productos sanitarios en todo el mercado de la UE se corresponda con la demanda en continuo aumento*”, velando por que “*estos productos sigan ofreciendo un nivel adecuado de protección de la salud y la seguridad de los usuarios*”. La Comisión Europea estableció, por tanto, la posibilidad de aplicar condiciones excepcionales ante circunstancias excepcionales.

Asimismo, las Resoluciones de 20 de marzo y 23 de abril de 2020 (que la sustituye), de la Secretaría General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa, establecieron varias disposiciones aplicables a la adquisición organizada por las autoridades públicas

CSV : [REDACTED]

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





competentes de equipos de protección individual en el contexto de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. A este respecto, en el apartado primero de la Resolución de 23 de abril se señala lo siguiente:

“Se establecen en base a la situación excepcional, los siguientes supuestos para la aceptación de equipos de protección individual:

1. Compra o adquisición pública de Equipos de Protección Individual sin marcado CE, conforme al apartado 8 de la Recomendación (UE) 2020/403. En este caso, dichos EPI solo podrán ser suministrados al personal sanitario durante la crisis sanitaria en curso y no podrán entrar en los canales habituales de distribución al público.

La verificación del producto se realizará por la autoridad contratante o aceptante durante el proceso de compra o aceptación de la donación”.

Igualmente, en el anexo de esta Resolución se aceptaban expresamente las especificaciones chinas (GB2626-2006) para las mascarillas de protección.

En base a estas previsiones, el Ministerio de Sanidad e INGESA llevaron a cabo desde el primer momento y de manera sistemática y continuada diferentes controles y verificaciones sobre la calidad de los productos. Estas comprobaciones incluyeron la valoración documental de una serie de elementos: a) Documentación acreditativa del cumplimiento de la regulación y de las normas aplicables al producto; b) Documentación acreditativa de que los productos/lotes adquiridos eran conformes con las normas y requisitos de calidad aplicables; y c) Documentación acreditativa de que el fabricante contaba con un sistema de calidad de la producción que garantizaba que los productos fabricados eran conformes con las especificaciones definidas aplicables. Las comprobaciones documentales fueron realizadas por los técnicos del Ministerio de Sanidad y del INGESA, contando con el apoyo de los organismos competentes en la materia: la AEMPS, el CNMP del Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo y AENOR.

Las comprobaciones documentales se completaban con la realización de actuaciones específicas de verificación, que comprendían, por un lado, la realización de ensayos (hasta 367) en los productos para su adecuación a los estándares de calidad europeos, en los que se comprobaban las especificaciones más críticas en materia de seguridad y funcionalidad de los productos. Estos ensayos se solicitaban a los laboratorios colaboradores (el CNMP





característica esencial del material adquirido, tal como consta en las memorias de los contratos de emergencia.

Según la opinión de los expertos, el parámetro respirabilidad tiene una importancia relativa, pues está asociado a la comodidad a la hora de llevar la mascarilla, por lo que ante las circunstancias extremas de escasez de material se consideró que, una vez asegurada la BFE, prevalecía la necesidad de dotar de mascarillas suficientes al sistema sanitario sobre cualquier pequeña oscilación en los valores de respirabilidad de los equipos de protección. En todo caso, desde el punto de vista de la contratación este parámetro no estaba incluido en las características del producto exigidas al contratista.

Por otro lado, debe tenerse también en cuenta que la consideración legal de los diferentes tipos de mascarillas en China y en la UE es muy diferente. En la UE, las mascarillas quirúrgicas, tanto las de uso por pacientes (Tipo I), como por profesionales sanitarios (Tipo II y IIR), se consideran productos sanitarios. En China, hay varios estándares que corresponden a mascarillas de uso quirúrgico, médico y para población general. Es decir, el mismo tipo de mascarillas, con una BFE igual o mayor al 98% y el resto de características similares, pueden tener la consideración de productos sanitarios en la UE, y por tanto ser utilizadas por personal sanitario, y al mismo tiempo la consideración de material de uso no médico en China.

Una vez expuesto el marco jurídico-técnico y definidas las actuaciones de control de la calidad y la seguridad de las mascarillas que llevó a cabo el Ministerio de Sanidad, a continuación se da respuesta a las consideraciones concretas que hace el anteproyecto de informe en las páginas 50, 51 y 52.

Primeramente, al analizar la documentación acreditativa de la ejecución realizada respecto de las mascarillas, el anteproyecto destaca que en la práctica totalidad de los casos el fabricante no indica que las mascarillas sean de uso médico (tampoco indica lo contrario), lo cual no se considera que represente problema alguno, no sólo porque el adjudicatario sí lo haya hecho constar en las facturas emitidas, tal y como reconoce el anteproyecto, sino también porque gracias a los sistemas de control y verificación desplegados por el Ministerio de Sanidad, pudo comprobarse el cumplimiento de la normativa europea (UNE EN ISO 14683), específicamente en su aspecto más importante, que la eficacia de filtración bacteriana fuera igual o superior al 98% (al 99% en el caso de





los contratos MISAN 23 a 26). Las remesas de mascarillas que no cumplían este requisito eran inmediatamente retenidas y devueltas al contratista para su inminente reposición.

Fuera de esa inmensa mayoría de envíos en los que, según el anteproyecto, el fabricante no indicaba expresamente el uso médico de los productos, sí se identifica un conjunto de diez remesas (en total, 17,9 millones de mascarillas) en las que el fabricante indicaba que las mascarillas suministradas no eran de uso médico, si bien nuevamente el adjudicatario, en todos los casos, las certifica en su factura como de uso médico.

Más allá de la ya reseñada diferente consideración legal que tienen los distintos tipos de mascarillas en China y en la UE, lo que resulta determinante en este caso es la acreditación que realiza el adjudicatario (única empresa que es parte en el contrato junto con la Administración) con respecto al uso médico de las mascarillas, así como la constatación de que todas ellas cumplían los parámetros de filtración exigidos por la normativa UE tras los oportunos controles y verificaciones llevados a cabo. Por dichos motivos las remesas fueron correctamente recepcionadas de conformidad

Situación muy diferente fue la que se produjo en abril de 2020 (y que el anteproyecto trae a colación en la página 52), con la puesta a disposición por el contratista de 152 millones de mascarillas que la propia empresa adjudicataria declaraba de uso no médico, motivo por el que el Ministerio rechazó su entrega en origen, ya que no se ajustaban a las características establecidas en el contrato.

El anteproyecto desciende al detalle en relación a tres grupos de envíos procedentes de los fabricantes [REDACTED], realizando una serie de aseveraciones inexactas o incorrectas que, por tanto, no pueden compartirse.

En los tres casos señala que, tras los controles realizados: 1) no se cumplían los parámetros de respirabilidad; 2) no se identificaba el tipo de mascarilla (tipo II o tipo IIR); y 3) se incumplían las normas de marcado, envasado y etiquetado.

En relación con la primera cuestión, se insiste nuevamente en que las disposiciones europeas y nacionales permitían que las autoridades sanitarias adquirieran mascarillas sin marcado CE, siempre y cuando se velara por que estos productos tuvieran un nivel adecuado de calidad y seguridad. Los controles llevados a cabo por el Ministerio se





centraron en el que se consideró elemento crítico del rendimiento, seguridad y eficacia de las mascarillas: su capacidad de filtración igual o superior al 98% (99% en el caso de estos contratos), tal y como exige la norma técnica. Una vez asegurada esta capacidad de filtración, como ya se ha señalado, se decidió anteponer la llegada de material en los primeros meses de alta necesidad, a la devolución de millones de mascarillas por pequeñas oscilaciones en un factor, como el de la respirabilidad (no exigido en el contrato), con umbrales no obligatorios en aquellos momentos y cuya importancia es relativa al ir asociada a la comodidad y no a la seguridad o eficacia.

En relación con la segunda y tercera de las cuestiones debe afirmarse que resulta lógico que en los análisis de los productos de los tres fabricantes no se identificara el tipo de mascarilla (II o IIR), puesto que esta clasificación es inexistente en China, razón por la cual las mascarillas que llegaban conforme a la normativa de aquel país no contenían indicación de ningún tipo. Y efectivamente, no se cumplían las normas españolas y europeas de marcado, envasado y etiquetado, exactamente igual que en muchos otros envíos, circunstancia permitida con carácter excepcional y provisional por las autoridades europeas y nacionales competentes en atención a la situación extraordinaria experimentada.

Por todo lo expuesto, se solicita la eliminación completa del apartado 1 del epígrafe denominado "Deficiencias de las mascarillas recibidas hasta abril de 2020" (páginas 50, 51 y 52), sin perjuicio de lo señalado anteriormente con respecto a los dos primeros párrafos del mismo.

Ya en el punto 2 de este apartado, que analiza deficiencias en mascarillas recibidas hasta abril de 2020, el anteproyecto examina varios casos en los que, como consecuencia de los controles de calidad efectuados por el Ministerio de Sanidad, se detectaron incumplimientos en el parámetro de la eficacia de filtración bacteriana (con respecto al 99% exigido) en varias muestras del fabricante [REDACTED], lo que motivó sendos requerimientos al contratista (de 15 de junio y 3 de septiembre de 2020) para que cesara el suministro de cualquier tipo de material de este fabricante y procediera a reponer a la mayor brevedad posible 1,75 y 9,326 millones de mascarillas, respectivamente.

El anteproyecto de informe aborda a este respecto varias cuestiones, que se resumen a continuación junto con las alegaciones correspondientes.





En primer lugar, en relación con las reposiciones de las mascarillas, que se materializaron entre el 24 y el 27 de septiembre de 2020 tras los requerimientos de 15 de junio y 3 de septiembre de ese mismo año, señala que no hay constancia de que el Ministerio se planteara la opción de instar la resolución, teniendo en cuenta los precios abonados, y que, a su juicio, las necesidades del SNS estaban ya cubiertas. También destaca que, aun optando por la reposición, no se impusieran penalidades ni se exigiera la indemnización por daños y perjuicios.

Cabe señalar al respecto que, al igual que sucedió en otros casos similares, el Ministerio optó por instar al contratista a proceder a la reposición de las mascarillas en lugar de resolver el contrato por la conveniencia y necesidad de seguir teniendo un suministro continuado de mascarillas quirúrgicas, en particular a principios de otoño de 2020, cuando la situación epidemiológica comenzaba a empeorar y cuando ya se había tomado la decisión de constituir reservas estratégicas de este tipo de productos. Por tanto, no es correcto asumir que las necesidades del SNS estuvieran ya cubiertas en aquellos momentos.

Además, ante la existencia de vicios o defectos en los bienes suministrados, la reposición o reparación de los mismos parece ser la primera opción a la que ha de acudir el órgano de contratación, según dispone el artículo 305.1 de la LCSP, antes incluso que su rechazo, devolución (con la consiguiente exención de la obligación de pago) o incluso, en este caso, resolución, siempre que los bienes a reponer fueran aptos para el fin pretendido y exista la presunción de que la reposición o reparación de dichos bienes fuera suficiente para lograr aquel fin (art. 305.3 LCSP), circunstancias que sin duda concurren en el presente caso. Este artículo 305 de la LCSP, si bien regula los vicios o defectos de los suministros durante el plazo de garantía, se considera que es perfectamente aplicable a la situación que aquí se analiza.

Por otro lado, la decisión de optar por la reposición de las mascarillas y no por la resolución parcial del contrato implicaba efectivamente mantener los precios unitarios pactados (0,425 euros). A diferencia de lo insinuado sin aportar prueba alguna por el anteproyecto de informe, este precio no puede considerarse en modo alguno excesivo, incluso para aquellas fechas posteriores a marzo de 2020, tal y como lo demuestra que varios contratos de mascarillas adjudicados por otras administraciones en esos momentos establecían precios unitarios superiores. Ese fue el caso, por ejemplo, de contratos adjudicados en

CSV : [REDACTED]

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





junio y julio de 2020 por las comunidades de Murcia²⁸, Castilla y León, Comunidad Valenciana²⁹ o la Comunidad de Madrid³⁰. También de Ayuntamientos como los de Palma de Mallorca, Valencia o Las Palmas de Gran Canaria³¹. Incluso el contrato MITERD-15 analizado en este anteproyecto de informe, de 26 de junio, tiene un importe superior al de las mascarillas analizadas, en este caso correspondientes a contratos adjudicados el 23 de marzo de 2020.

Finalmente, el órgano de contratación tampoco procedió, en efecto, a aplicar penalidades ni a reclamar indemnizaciones por daños y perjuicios. En primer lugar, porque, dada la situación de dificultad que aún persistía en China en el momento de la primera entrega de bienes que no cumplían con las exigencias establecidas, en abril/mayo (confusión por los cambios de normativa, problemas y colapso en los laboratorios de control de calidad, etc.), no quedó acreditado que concurriera causa inequívocamente imputable al contratista, requisito exigido en la LCSP para la aplicación de las penalidades y la indemnización. Por otro lado, desde el punto de vista de la gestión sanitaria, seguía siendo necesario contar con estos suministros, dadas las incertidumbres que aún persistían en esas fechas sobre la evolución de la pandemia, por lo que, en contra de lo afirmado en el anteproyecto de informe, las necesidades del SNS no estaban entonces totalmente cubiertas ni aseguradas. Cuestión diferente es que el impacto de los retrasos mientras se producían las reposiciones fue entonces limitado, teniendo en cuenta el importante flujo de mascarillas que en esos momentos estaba llegando a España también de este mismo contratista. Se consideró que el nuevo calendario de reposición de los bienes era compatible con la cobertura a corto plazo de necesidades de aprovisionamiento del SNS, ya que estas podían seguir siendo satisfechas mientras tanto con otros fabricantes, sin renunciar, por las razones expuestas, a seguir contando con el material que habría de reponerse.

A continuación considera el anteproyecto de informe que los controles de calidad realizados sobre el “stock existente” que motivó el requerimiento realizado con fecha 3 de septiembre de 2020 para la retirada y reposición de 9.326.000 mascarillas de [REDACTED], implican que “muchas de las mascarillas de dicho fabricante fueron distribuidas previamente para su uso sin que pudieran realizarse ensayos

²⁸ Informe nº 1.488 del Tribunal de Cuentas.

²⁹ <https://civio.es/quien-cobra-la-obra/2021/03/24/precios-unitarios-mascarillas/>

³⁰ <http://www.madrid.org/contratos-publicos/1354831413786/1245472924202/1354860646526.pdf>

³¹ Informe nº 1.452 del Tribunal de Cuentas.





sobre las mismas”, dando a entender, sin más justificación que la mera presunción, que las 29.850.000 mascarillas recibidas en el mes de abril de este fabricante eran defectuosas o que existía una alta posibilidad de que lo fueran.

En primer lugar, ha de indicarse que la verificación en destino mediante ensayos de laboratorio impulsados por el Ministerio de Sanidad (hasta 367 durante 2020) para evaluar el cumplimiento de los criterios de calidad y seguridad del material se realizaba, como resulta lógico, no sobre cada caja que llegaba España, sino sobre muestras de los diferentes fabricantes y lotes de productos, atendiendo igualmente a la clasificación de riesgo de los mismos establecida en la legislación sanitaria. De esta forma, por ejemplo, en las mascarillas de protección se ensayaron la totalidad de los lotes, al estar clasificadas como EPI de categoría III (mayor riesgo) en la legislación de equipos de protección individual.

La tabla siguiente muestra la totalidad de controles realizados en las mascarillas del fabricante [REDACTED]. Hay que destacar que en este caso las mascarillas recibidas en las diferentes partidas estaban identificadas con el mismo código de lote: 20200330. Realizados los primeros ensayos con resultados conformes, y teniendo en cuenta la identidad de los lotes, las mascarillas de este fabricante no se volvieron a ensayar hasta que se repitió un control un mes después, con resultados no conformes, momento en que se identificaron y bloquearon la totalidad de las partidas y se procedió a su análisis, con los resultados que se muestran. Una de las partidas ensayadas resultó conforme, lo que evidencia que la presunción de incumplimiento de la totalidad de las mascarillas que se realiza en el anteproyecto de informe es errónea, y el resto fueron inmediatamente retiradas y devueltas.





FABRICANTE	PRODUCTO REFERENCIA	FOTO PRODUCTO	Efic. filtración Bacteriana (BFE Tipo I: ≥ 95 Tipo II: ≥ 98)	Respirabilidad (Paloma*) Tipo I y II ≤ 40 Tipo IIR ≤ 60 Pa/cm ²	Resistencia a las presiones (KPa) Rt: $\geq 14,6$	Contenido microorganismos 30 ufc/ig	RESULTADO 14883:2019-AC CUMPLE TIPO	Nº INFORME	Fecha Ensayos
[REDACTED]	MASCARILLA QUIRURGICA MQ 01 BATCH 20200330		99,76 \pm 0,21	46,4 \pm 2	Fallan 0 de 32 a 17 KPa	23 ufc/ig	Tipo II R	2020TM1585	12.05.2020
[REDACTED]	MASCARILLA REF. MQG_0083 (B2822_2804 FCS SELECT LOTE 20200330)		81,91 \pm 4,23	24,6 \pm 3	Fallan 0 de 32 a 17 KPa	26 ufc/ig	No Cumple filtración	2020TM2768	06.06.2020
[REDACTED]	MASCARILLA QUIRURGICA 8140843 20200330 (B2822_2804 MQG_0084)		92,21 \pm 1,88	19,8 \pm 1	Fallan 0 de 32 a 17 KPa	22 ufc/ig	No Cumple filtración	2020TM3270	06.07.2020
[REDACTED]	MASCARILLA QUIRURGICA 8140193 20200330 (U39882_2101 MQG_0002)		99,93 \pm 0,09	53,6 \pm 3	Fallan 0 de 32 a 17 KPa	6 ufc/ig	Tipo II R	2020TM3271	13.07.2020
[REDACTED]	MASCARILLA QUIRURGICA 8140254 20200330 (7L1035_2704)		83,91 \pm 6,48	26,6 \pm 2	Fallan 0 de 32 a 17 KPa	5 ufc/ig	No Cumple filtración	2020TM3299	13.07.2020
[REDACTED]	MASCARILLA QUIRURGICA 8140249 20200330 (N0571_2404 MQG_0028)		77,20 \pm 1,42	18,8 \pm 3	Fallan 0 de 32 a 17 KPa	10 ufc/ig	No Cumple filtración	2020TM3269	13.07.2020

Asimismo, el anteproyecto de informe considera que no pudo requerirse la reposición de 3,5 millones de mascarillas de este fabricante calificadas como de "identificación imposible, a granel", cuando lo cierto es que precisamente por esa circunstancia resultaba imposible identificar si pertenecían o no al lote defectuoso, y por tanto si cabía o no la reposición de los mismos. La decisión de calificar como de "identificación imposible, a granel" estas mascarillas (así como otras de los fabricantes [REDACTED] y [REDACTED]) y de proceder a la destrucción del material así calificado se adoptó siguiendo un criterio de prudencia y por estrictas razones seguridad. En todo caso, esta circunstancia no se debió a una deficiencia en la recepción, como señala el anteproyecto de informe, sino a un problema puntual de logística (en el embarque en origen y posterior almacenamiento) circunscrito a esas primeras semanas, en las que diariamente llegaban a España millones de mascarillas de decenas de fabricantes, lo que supuso un reto logístico sin precedentes en nuestro país. Los 7,5 millones de mascarillas en total afectados por esta incidencia representan menos del 1% del total de mascarillas recibidas y gestionadas por el Ministerio de Sanidad e INGESA.

En virtud de lo señalado, con respecto a los comentarios que el anteproyecto de informe realiza sobre el material fabricado por la empresa [REDACTED] se solicita, primeramente, que se tengan en cuenta las alegaciones realizadas y, en lo que fuera pertinente, se incorporen al texto final. En segundo lugar, que no se incluyan en el informe final todas las referencias a la no





constancia de que el Ministerio se planteara la resolución contractual, la imposición de penalidades o la exigencia de indemnización por daños y perjuicios, ya que su proceder fue en todo momento justificado y ajustado a derecho. Asimismo, se solicita la eliminación de las referencias a los precios abonados y a la supuesta cobertura suficiente de necesidades del SNS como posibles causas para proceder a la realización de dichas actuaciones. Finalmente, se solicita la eliminación de la siguiente valoración subjetiva: *“muchas de las mascarillas de este fabricante fueron distribuidas para su uso sin que pudieran realizarse controles de calidad”*, por las razones ya expuestas, así como también la conjetura sobre una supuesta *“deficiencia en la recepción que ha motivado la imposibilidad de utilizar un material valorado en 3.187.500 euros”*.

En el punto 3 de este apartado se realizan diversas apreciaciones en relación con otros cinco fabricantes.

Con respecto al fabricante [REDACTED] se señala que uno de los controles de calidad detectó que el parámetro de respirabilidad superaba los umbrales establecidos y que, a diferencia, de otros casos, no se procedió a su devolución.

Dicha actuación no supone ningún tipo de incumplimiento, como presupone el anteproyecto, dado que, como ya se ha explicado, existía flexibilidad a la hora de la aplicación estricta de normas técnicas ante productos que no poseían marcado CE, siempre y cuando se asegurara la calidad y seguridad del material, sin que el factor de respirabilidad se considerara elemento crítico en aquellos momentos (como sí lo era la eficacia de filtración bacteriana) a la hora de adoptar decisiones sobre el rechazo de los materiales. Ello no obstaba a que, por diferentes causas (una desviación significativa de los valores estándar europeos o suficiente cobertura de material con otros proveedores) sí se tomara la decisión de reposición en otros casos posteriores.

En relación con el fabricante [REDACTED] Y [REDACTED], en ambos casos ha de reiterarse que la existencia y aplicación de controles de diferente tipo por el Ministerio de Sanidad y las entidades colaboradoras (verificación documental, inspección en las fábricas y laboratorios de China, etc) aseguraron, en todos los casos, la calidad y seguridad de estas mascarillas.

En relación con el proveedor [REDACTED] que se cita en el apartado d) de la página 54 del anteproyecto de informe, se indica que se





corresponde con el fabricante de las gafas de protección suministradas en el contrato MISAN-26 y no está relacionado con las mascarillas quirúrgicas.

Finalmente, en relación con las mascarillas calificadas como "*Identificación imposible, a granel*", se dan por reproducidas las alegaciones realizadas en el caso de [REDACTED].

Por todo ello, se solicita que se tengan por atendidas las anteriores consideraciones en el informe final, con la supresión o matización de los comentarios realizados sobre el factor de respirabilidad en relación con el fabricante [REDACTED], el no cumplimiento del control de calidad de las mascarillas de [REDACTED], la ausencia de ensayos de mascarillas fabricadas por [REDACTED], la precisión realizada sobre [REDACTED], y lo ya referido acerca del material calificado como "*Identificación imposible, a granel*".

Deficiencias de las mascarillas recibidas a partir de junio de 2020.

Seguidamente el anteproyecto de informe recoge varias incidencias producidas a partir de junio de 2020 en las mascarillas fabricadas por [REDACTED] y [REDACTED]. Dichas incidencias fueron identificadas al realizar ensayos de calidad promovidos por el Ministerio de Sanidad y en ambos casos dieron lugar a sendos requerimientos al contratista de 5 de octubre y 17 de noviembre de 2020.

Debe indicarse primeramente que todas las incidencias detectadas lo fueron sobre el factor de respirabilidad (y en un caso, sobre el requisito del contenido microbiano), por lo que en ninguno de los controles se identificó una eficacia de filtración bacteriana inferior al 98%, elemento clave, como se ha señalado, de la seguridad y eficacia de las mascarillas frente al Covid-19.

En segundo lugar, en esta ocasión las incidencias detectadas (en factores diferentes de la eficacia de filtración) sí motivaron la remisión de los oportunos requerimientos, a diferencia de lo sucedido con otras partidas anteriores, porque en estos casos los fabricantes sí declaraban cumplir la normativa europea y disponer del marcado CE, con etiquetado en español conforme a los requisitos de la legislación española/europea. La situación, por tanto, era diferente de la contemplada en el epígrafe anterior, pues en este





caso ya no se trataba de productos que no cumplían la legislación a los que aplicar la excepcionalidad de tratamiento antes comentada. Al tener que cumplir la Norma UNE EN ISO 14683 en su totalidad, por venir con marcado CE, cualquier desviación de los umbrales establecidos en esta Norma (también respirabilidad y contenido microbiano) debían implicar su inmovilización, devolución y reposición, cosa que se hizo en los requerimientos de 5 de octubre y 17 de noviembre de 2020

En el primero de los requerimientos, de 5 de octubre de 2020, se exigió la reposición de 10 millones de mascarillas del lote ZT 200520 de [REDACTED] y de 3 millones del lote JHF063 de [REDACTED]. Ambas reposiciones se hicieron efectivas.

El requerimiento de 17 de noviembre de 2020 exigía, en primer lugar, la reposición de los 3 millones de mascarillas no conformes del lote JHF065 de [REDACTED]. A pesar de lo que se comenta más adelante sobre cumplimiento del ensayo realizado sobre este lote, la empresa accedió voluntariamente a retirar y reponer los 3 millones de mascarillas que lo integraban

En este requerimiento de 17 de noviembre de 2020 también se indicó que era preciso analizar y verificar la conformidad, según lo exigido por la Norma UNE EN ISO 14683, de todos los lotes recibidos de [REDACTED]. Pues bien, al comenzar a realizar estos segundos controles, los resultados que se obtuvieron fueron muy diferentes de los primeros que habían motivado el requerimiento de 5 de octubre de 2020. En el caso de [REDACTED] los resultados fueron conformes en todos los parámetros. En el caso de [REDACTED], si bien el parámetro de respirabilidad se mantenía por encima del límite aceptado para la mascarilla Tipo II, no sucedía lo mismo para las de Tipo IIR, cuyos valores estaban dentro de las especificaciones para este tipo de mascarillas. Como resultó que la empresa contratista en la respuesta al segundo requerimiento (se acompaña de nuevo documento de respuesta en **ANEXO 17**) declaró que las mascarillas que etiquetaba como Tipo II y como Tipo IIR se trataban, en realidad, de la misma mascarilla, y como el ensayo había dado conforme en el parámetro de respirabilidad para este Tipo IIR, no se consideró necesario repetir los ensayos en el resto de lotes entregados, tal y como se había previsto inicialmente en el segundo de los requerimientos.

Asimismo, dado que el Tipo IIR es el más adecuado para el uso de los profesionales sanitarios, y que los lotes ensayados se ajustaban al Tipo IIR, se procedió a aceptar los envíos ya realizados de estos lotes que cumplían dichas características y respecto de los





Por último, el anteproyecto de informe vuelve a plantear que ante los supuestos incumplimientos que relata, se debió proceder a resolver contratos, imponer penalidades o exigir indemnización por daños y perjuicios. Teniendo en cuenta que tras los requerimientos realizados por el Ministerio de Sanidad -amparándose, como ya se ha explicado, en la LCSP-, en octubre y noviembre de 2020 el contratista procedió a la total reposición de las partidas cuyos defectos habían quedado acreditados por los controles que se practicaron (considerando el resto de lotes como material seguro y eficaz y que respondía a las especificaciones requeridas en los contratos), y en atención también a que el suministro del material repuesto seguía considerándose, en el otoño de 2020, absolutamente necesario, no cabía aquí tampoco proceder a realizar ninguna de dichas operaciones.

Por todo ello, se solicita que en el informe final se tengan en cuenta e incorporen las anteriores alegaciones en relación con los fabricantes [REDACTED]

[REDACTED]. En particular, y en primer lugar, que conste expresamente que el elemento clave de la seguridad y eficacia frente a Covid-19 (la eficacia de filtración bacteriana) quedó asegurado en los más de 400 millones de mascarillas recibidas a partir de junio de 2020, incluidas las analizadas en esta parte del informe. En segundo lugar, que más allá de los 16 millones de mascarillas repuestas, el resto de lotes se consideró, por las razones expuestas sobre mascarillas Tipo II y IIR, que cumplían la Norma UNE EN ISO 14683. En tercer lugar, que se elimine por irrelevante y llevar a confusión la alusión a la expresión "valor de la mercancía 0,02 euros/mascarilla" incluida en las facturas. Finalmente, que se eliminen las referencias a penalidades, resolución contractual e indemnización por daños y perjuicios, pues, por las razones aducidas, no concurrían tampoco en el presente caso requisitos que indicaran proceder a su exigencia.

A continuación, el anteproyecto se refiere otros dos fabricantes, [REDACTED] y [REDACTED], algunas de cuyas mascarillas no cumplían el factor de respirabilidad según los controles realizados, cuestionando que en ambos casos, a diferencia de los anteriores, no se procedió a hacer requerimiento para que el contratista procediera a su reposición.

A este respecto cabe señalar que estas mascarillas cumplían los requisitos de respirabilidad y de resistencia a salpicaduras de las mascarillas Tipo IIR, aunque vinieran etiquetadas como Tipo II, por lo que, teniendo en cuenta que el Tipo IIR es el más adecuado para su uso en el medio sanitario, se aplicó el criterio de aceptación ya comentado en las mascarillas [REDACTED]. En todos los casos, ambas mascarillas cumplen con la





especificación crítica de Eficacia de Filtración Bacteriana (BFE%): 99,78%, en el caso de [REDACTED] y 99,91%, en el caso de [REDACTED] quedando garantizada su seguridad y eficacia y también su adecuación a las características exigidas en los documentos contractuales.

Distribución del material adquirido

Dado el carácter reiterativo de esta cuestión, las alegaciones de conjunto se realizan dentro del *epígrafe II.4.8.*

5. Contrato MISAN-27 (pág 58)

En relación con este contrato, el anteproyecto de informe comienza señalando que se produjo un incumplimiento del plazo establecido en el contrato de emergencia. Mientras este preveía la entrega de 33 millones de mascarillas antes del 13 de abril de 2020, a esa fecha se habían recibido 7,83 millones. Ante el requerimiento remitido por el Ministerio de Sanidad con fecha 18 de mayo de 2020, el contratista declaró problemas con uno de los fabricantes originales y estableció que el resto estarían disponibles de manera inmediata, alegación que fue aceptada por el Ministerio de Sanidad con fecha 24 de mayo (se incluye nuevamente en el **ANEXO 17**), al tener conocimiento por diversas vías de los problemas existentes en el mercado chino, especialmente en los meses de marzo, abril y mayo de 2020. Según el anteproyecto de informe, entre el 18 de junio y el 11 de octubre se recibieron 13.430.400 mascarillas, indicando que no se realizaron actuaciones para la resolución del contrato, la imposición de penalidades (que incluso estima) o la indemnización por daños y perjuicios.

En primer lugar, ha de señalarse que el anteproyecto de informe utiliza aquí datos sobre cantidades recibidas y fechas de entrega de una manera incomprensible y hasta cierto punto sesgada. No se entiende por qué utiliza el plazo transcurrido entre el 18 de junio y el 11 de octubre de 2020 para establecer la cantidad de mascarillas recibidas (13.430.400), obviando las cantidades recibidas entre el 14 de abril y el 17 de junio de 2020, sin aportar razón alguna.

Teniendo en cuenta las fechas que constan en el acta de recepción y en toda la documentación justificativa anexa, un cálculo mucho más simple habría llevado a la conclusión de que entre los meses de marzo y junio de 2020 se recibieron 24,27 millones





En atención a lo expuesto, se solicita la eliminación en el informe final de los cuatro primeros párrafos de las observaciones realizadas al contrato MISAN-27 o, en su defecto, la incorporación íntegra de estas alegaciones.

A continuación, el anteproyecto de informe realiza varios comentarios sobre la reposición de 4,4432 millones mascarillas recibidas del fabricante Jiangsi Bo Mester, que habían sido devueltas porque el etiquetado de las mascarillas no se correspondía con el etiquetado aceptado en el contrato. En primer lugar, considera un incumplimiento que los bienes fueran entregados en China el 22 de octubre de 2020, cuando en el requerimiento se exigía que estos *“deben estar en Madrid antes del día 23 de octubre”*. Asimismo, considera que no consta que los gastos de transporte hayan sido exigidos al contratista. Finalmente, señala que no consta que en los 4,4 millones de mascarillas de este fabricante recibidos hasta el 13 de abril de 2020 se analizara la correspondencia del etiquetado con lo aceptado en el contrato, ni que se haya efectuado ningún control de calidad encargado por el Ministerio.

Ante estas consideraciones, primeramente, se entiende que la recepción de las mascarillas repuestas con fecha 22 de octubre, frente a la fecha exigida de 23 de octubre, implica el cumplimiento con respecto a lo indicado por el Ministerio, máxime teniendo en cuenta que la realización del transporte no corría a cargo del contratista. En todo caso, se trataría de un *“cumplimiento”* dentro del nuevo plazo aceptado por el contratista, al amparo del artículo 195 LCSP, y no de un *“incumplimiento”*.

Por otro lado, se comunica que, una vez revisados los archivos del INGESA, sí procedió a realizarse en el mes de abril de 2020 un control a las mascarillas de este fabricante, que inicialmente no estaba asociado al mismo. El resultado del mismo fue conforme con el criterio basado en el cumplimiento de la Eficacia de Filtración Bacteriana (BFE), que fue $\geq 98\%$, según el resumen siguiente:

FABRICANTE	PRODUCTO REFERENCIA	FOTO PRODUCTO	BFE Filtración Bacteriana (BFE Tipo I) en %	Respirabilidad (Pa/cm ²) Tipo I y II -ca tipo IR <60Pa/cm ²	Resistencia a salpicaduras (DPA) R. para	Contenido microorganismos más 30 utiliz	RESULTADO 1485.2019-AC CUMPLETIVO	Nº INFORME
[REDACTED]	MASCARILLA QUIRURGICA REF. BO MESTER LOTE 20200321		99.83±0.10	98.462	Fallas 0 de 5 a 17 kPa	5 utiliz	Tipo I R* Presión de escape: 100 Pa *Número de muestras inferior al requerido en resistencia a salpicaduras	2020TM1397

En todo caso, como ya se ha señalado en diversas ocasiones, los controles realizados y encargados por el Ministerio de Sanidad incluían también, junto a los ensayos, la





verificación documental de diversos elementos, inspecciones en el país de origen y un sistema de alertas y de intercambio de información técnica con los servicios de salud autonómicos, sin que se reportara ninguna incidencia con respecto a estos productos.

Por otro lado, se remite también información (en el **ANEXO 17** a este escrito) sobre los requerimientos del gasto de transporte realizados por el Ministerio de Sanidad a la empresa.

Por tanto, se solicita que, en el informe final, en relación con las consideraciones realizadas en la página 58 respecto a las mascarillas del fabricante Jiangsí Bo Mester, se modifique la consideración de “incumplimiento” por la de “cumplimiento dentro del nuevo plazo aceptado” y se eliminen los apartados b) y c) en relación con la no constancia de exigencia de gastos de transporte y no realización de controles.

Finalmente, el anteproyecto de informe se refiere a una alerta emitida en agosto de 2020 por la AEMPS en relación con un certificado falso del fabricante [REDACTED] que fue aportado como justificación previa en el contrato para avalar el producto del fabricante.

Más allá de que este certificado falso sólo afectaría a las mascarillas estériles, únicas que requieren un certificado CE de acuerdo con la normativa europea, resulta que, como bien recoge el anteproyecto de informe, se realizaron hasta 8 ensayos sobre los productos de este fabricante, que resultaron satisfactorios en todos los casos. En tres de ellos emitidos en mayo de 2020 consta que no se determina el tipo de mascarilla II o IIR, aplicándose entonces el criterio de admisión, ya que, como se ha comentado anteriormente, sí cumplían como Tipo IIR, con independencia de que vinieran etiquetadas como Tipo II.

Dado que estas mascarillas, tras la realización de 8 ensayos, cumplían los requisitos establecidos, no procedía tampoco en este caso resolución ni requerimiento de reposición al contratista.

Con relación a la distribución de las mascarillas adquiridas mediante este contrato, el dato correcto hasta el 1 de octubre de 2022 es de 32,51 millones de unidades distribuidas, tal y como se recoge posteriormente en la Tabla Nº 1.





En relación con la constancia de la etiqueta “no cumple” en los archivos del Ministerio en relación con 576.000 mascarillas, se traslada que, una vez comprobado el no cumplimiento según informe de AITEX, con fecha 24 de octubre de 2022, se ha tramitado el correspondiente requerimiento a la empresa [REDACTED], (PJ0021), que se acompaña dentro del **ANEXO 17**.

En consecuencia, y de acuerdo a lo alegado, se solicita que las alegaciones realizadas sean atendidas y que en el informe final se eliminen los dos últimos párrafos de la página 58 (finalizando el segundo en la página 59)

6. Contrato MISAN-28

En relación con este contrato de suministro de 18 millones de mascarillas KN95, 18 millones de mascarillas FFP2, 400.000 gafas de protección y 1.000.000 de guantes de nitrilo, el anteproyecto de informe realiza también diversas consideraciones.

En primer lugar, el millón de guantes fue recibido en España el 6 de abril de 2020, pero señala que no fueron objeto de distribución a las CCAA. A este respecto debe señalarse que esta cantidad de material fue recibida en España con fecha 9 de abril de 2020 y distribuida por [REDACTED] a las distintas CCAA, 999.000 unidades en total, tal y como puede verificarse en los certificados y actas que se acompañan dentro del **ANEXO 17** a este escrito de alegaciones. Cabe señalar a este respecto una incidencia con la información entregada a ese Tribunal relativa a la distribución de este material, porque en la información enviada se indicaba que cada caja distribuida contenía 500 unidades cuando, en realidad, se trataba de cajas que contenían 1.000 unidades.

En segundo lugar, en el caso de los 36 millones de mascarillas se concluye que, debido al retraso en el cumplimiento de los plazos iniciales establecidos en el contrato, el Ministerio *“debería haber planteado la posibilidad de resolver el contrato una vez conocidos los retrasos en la ejecución del mismo”*.

Una vez más, se considera que la actuación de Ministerio de Sanidad fue correcta también en este caso y que, en consecuencia, no procede dicha apreciación por las razones que se exponen a continuación.





Una vez finalizado el plazo inicial, y habiendo suministrado el contratista una cantidad inferior a la pactada, el Ministerio le remitió un escrito en el que le requería el cumplimiento de las prestaciones y le ofrecía la posibilidad de presentar alegaciones y un nuevo calendario de entregas. En su contestación el contratista alegó diversos problemas relacionados con los cambios normativos en la legislación china, cambios en los planes de producción de las fábricas para ajustarse a los nuevos requerimientos de calidad, incidencias con las declaraciones conjuntas previas a la exportación, etc. circunstancias todas ellas que, siendo coincidentes con la información que ofrecían la Oficina Comercial en Pekín, el propio transitario y otras fuentes oficiales, motivaron su aceptación por el Ministerio (se adjunta en **ANEXO 17** el escrito de alegaciones del contratista y su aceptación). En el escrito de contestación a estas alegaciones, de fecha 19 de junio de 2020, el Ministerio, además de comunicar varias circunstancias sobre aceptación de fabricantes para garantizar la calidad de los productos, aceptó los nuevos plazos (*“entre dos y tres semanas desde la declaración conjunta entre importador y exportador”*). También consideró la variación en el plazo de entrega una modificación no sustancial de los contratos prevista en el artículo 205.2.c) de la LCSP, *“permaneciendo en toda su amplitud la necesidad de proseguir con los suministros comprometidos dada la situación de riesgo sanitario y epidemiológico en el que se encuentra nuestro país”*. Todo ello, sin perder de vista las posibilidades respecto a las aceptaciones de nuevos plazos de entrega a las se encuentra facultada la Administración al amparo del artículo 195 LCSP.

Finalmente, el suministro de las mascarillas KN95 se produjo el 13 de julio de 2020, dentro del nuevo plazo acordado. Las mascarillas FFP2 se recibieron en septiembre porque el Ministerio debía validar la documentación técnica de los nuevos fabricantes y, por tanto, por causa ajena al contratista.

Por tanto, en este caso los retrasos en los plazos de cumplimiento del contrato no eran imputables al contratista, dada la situación existente en el mercado chino. Dentro de las posibilidades ofrecidas por la LCSP, se acordaron nuevos plazos de entrega que, a salvo de la incidencia reseñada, sí fueron cumplidos. Y todo ello, tal y como se refiere en la respuesta del Ministerio a las alegaciones del contratista, porque permanecían las necesidades de suministro de este material ante la situación sanitaria y la perspectiva de un empeoramiento de la epidemia, así como por la necesidad de constituir reservas estratégicas de material de protección.

CSV :

DIRECCION DE VALIDACION : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





Considera el anteproyecto que los dilatados plazos de tramitación de los escritos, el retraso en la llegada de las mascarillas y la forma de envío *“desvirtúan la declaración de emergencia del contrato y ponen de relieve que la necesidad de estas mascarillas había desaparecido”*, obviando la situación de crisis pandémica en la que aún se encontraba España, la acreditación por parte de la autoridad sanitaria de que nuestro país necesitaba seguir abasteciéndose de este material y la plena vigencia de los apartados 1 y 2 del artículo 16 del RDL 7/2020, que hasta el 9 de mayo de 2021 continuaba estableciendo que cualquier medida directa o indirecta por parte de las entidades del sector público para hacer frente al COVID-19 les resultará de aplicación la tramitación de emergencia, por lo que difícilmente la declaración pudo quedar en modo alguno desvirtuada.

En atención a todo lo expuesto, dado que la emergencia existía, que la necesidad de suministro se mantenía y que la actuación del Ministerio de Sanidad fue correcta, se solicita la eliminación en el informe final del tercer y cuarto párrafos del apartado “6. Contrato MISAN-28” que constan en la página 59 del anteproyecto de informe.

Finalmente, en relación con el contrato **MISAN-28**, el anteproyecto de informe se refiere también al suministro de 400.000 gafas de protección, preguntándose por qué transcurrió tanto tiempo entre su recepción (13 de mayo de 2020) y la realización del ensayo que concluyó que no reunía los requisitos de calidad contratado (7 de mayo de 2021). También indica que las cantidades de stock comunicadas no concuerdan con la información remitida sobre el destino atribuido a los bienes contratados.

A este respecto cabe señalar que sí se realizó un primer ensayo sobre las gafas de protección con fecha 8 de junio de 2020 por el CNMP, encontrándose, igualmente, resultados no conformes en el ensayo de difusión de la luz. En esos momentos, el CNMP no emitía informes completos, por la acumulación de tareas, sino solamente incorporaba los resultados en una hoja Excel. Con los datos que se incluyeron en este Excel no se identificaron las gafas con las suministradas por este proveedor. Esta identificación solo pudo realizarse con posterioridad en una revisión del stock. Dado el tiempo transcurrido y la existencia de un resultado *“No conforme”*, se consideró oportuno repetir el ensayo para poder contar, además, con un informe completo que poder hacer valer a la hora de efectuar el requerimiento al contratista. Este ensayo fue el que se realizó con fecha 7 de mayo de 2021 y a partir del cual se requirió al contratista la reposición de las gafas, pues continuaba siendo de interés contar con este material de cara a la constitución de las reservas estratégicas.





En cuanto a las diferencias en las cantidades en stock que se apuntan en el informe, se comunica que, tras una nueva comprobación, las cantidades existentes en almacén son 369.700 unidades. La cantidad de 107.000 supuestamente distribuidas en julio de 2020 se corresponden con un traslado entre almacenes de la entidad distribuidora.

En consecuencia, se solicita que en el informe final se tengan en cuenta de manera íntegra estas alegaciones.

7. Contrato MISAN-29 (pág. 60-62)

A través de este contrato de emergencia, adjudicado el 20 de marzo de 2020, se adquirieron 8,8 millones de mascarillas FFP2. El plazo inicial de entrega se fijó hasta el 29 de marzo. En la semana del 27 de marzo se recibieron 2,1 millones de mascarillas que, una vez analizadas, resultó que no cumplían con el parámetro crítico de eficacia de filtración bacteriana (BFA), por lo que se decidió retirarlas y requerir al contratista para que procediera a su reposición. Posteriormente, se cursó nuevo requerimiento en el que se reclamaba al contratista la entrega del material y se le ofrecía la posibilidad de realizar alegaciones y proponer un nuevo calendario de entrega. Las alegaciones sobre las causas del retraso, motivadas por *“el contexto del mercado en China”* en un *“momento tan caótico”* que motivó *“incumplimientos en las fechas de entrega de los proveedores”* (se acompaña en **ANEXO 17**) y el nuevo calendario fueron aceptadas por el Ministerio de Sanidad al amparo del artículo 195 de la LCSP, dado que concordaban con las informaciones conocidas por el departamento. Finalmente, 8,323 millones de mascarillas fueron entregadas en el mes de julio de 2020 y las 477.000 restantes el 1 de septiembre.

Nuevamente considera el anteproyecto de informe que *“no consta que se impusieran penalidades por el retraso en la ejecución, a pesar del incumplimiento de los plazos pactados”* y que se ha incumplido el artículo 120.1.c) de la LCSP porque el plazo de inicio de ejecución de las prestaciones fue superior a un mes.

Como ya ha sido reiterado en relación con otros contratos, el incumplimiento de los plazos no respondió a causa imputable al contratista, por lo que, de acuerdo con la previsión legal, no cabía la imposición de penalidades. En su lugar, se aceptaron las alegaciones realizadas y los nuevos plazos propuestos, lo que suponía, no sólo ejercer la posibilidad ofrecida por

CSV :

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





el artículo 195.2 de la LCSP, sino también considerarlo como una modificación de una condición no sustancial del propio contrato.

Seguidamente, el anteproyecto de informe vuelve a dar como hechos ciertos lo que no son más que conjeturas o valoraciones subjetivas sin fundamento alguno, de las que extrae como conclusión que el Ministerio debería haberse planteado la resolución del contrato y la imposición de penalidades. Así, considera que *“los retrasos en la ejecución y la falta de diligencia en la exigencia del cumplimiento de este contrato desvirtúan la declaración de emergencia y ponen de relieve que las mascarillas adquiridas ya no resultaban necesarias”*.

Ya se ha señalado que los retrasos en la ejecución fueron debidos a determinadas incidencias y circunstancias que concurrieron en el país de fabricación y que afectaron a los suministros contratados por todos los gobiernos importadores. En ningún caso puede hablarse de *“falta de diligencia”* en la exigencia del cumplimiento del contrato, cuando el órgano de contratación realizó al contratista hasta tres requerimientos formales (junto con todas las comunicaciones informales) para asegurar el correcto cumplimiento de las prestaciones contratadas, y conocer las razones de las demoras para actuar en consecuencia. Tampoco es cierto que se haya desvirtuado la declaración de emergencia cuando, tras la sucesión de incidencias, la entrega de la práctica totalidad de las mascarillas se produjo en el mes de julio de 2020, momento en el que la crisis sanitaria en absoluto había desaparecido –semanas después se vivirían situaciones críticas en el SNS que desembocarían en la declaración de un nuevo estado de alarma en octubre de 2020-, la necesidad de aprovisionamiento persistía y continuaba vigente el artículo 16 del RDL 7/2020.

Igualmente, que hasta el 1 de octubre de 2022 se hayan distribuido 1,22 millones de mascarillas adquiridas con este contrato en nada afecta a lo anterior. Su adquisición se basó en la necesidad de que nuestro país y el Sistema Nacional de Salud contara con un aprovisionamiento suficiente de material de protección ante la crisis sanitaria, ya fuera para distribuirlo a los destinatarios según las necesidades que fueran apareciendo, ya para poder constituir inmediatamente las reservas estratégicas que nos permitieran, como país, estar mejor preparados de lo que lo estábamos en marzo de 2020 ante nuevas eventualidades.

Por todo lo señalado, y en atención a que la actuación del Ministerio de Sanidad fue correcta en la tramitación y ejecución de este contrato, se solicita que en el informe final





se eliminen los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto del apartado "7.- Contrato MISAN-29" que constan en las páginas 60 y 61 del anteproyecto de informe. En su defecto, se solicita la incorporación en el informe final de las anteriores alegaciones.

A continuación, el anteproyecto de informe se refiere al escrito remitido al contratista con fecha 29 de diciembre de 2021, en el que se le comunicaba que se habían identificado 1,243 millones de mascarillas almacenadas (modelo Yasmine) respecto de las cuales no resultaba posible identificar el lote, ni en el etiquetado, ni en el embalaje externo. Asimismo, se le requería la retirada de estas mascarillas y el reintegro de su importe.

Cuestiona el anteproyecto de informe, en primer lugar, que se aceptara en octubre de 2020 un material en el que no constara el lote de pertenencia, y que no se inspeccionara dicha situación hasta un año después de su recepción, a lo que cabe alegar que no se tuvo conocimiento de la incidencia relativa a la ausencia de lote en la caja externa del embalaje hasta el mes de octubre de 2021, al realizar una consulta a la distribuidora sobre dos partidas que figuraban en el stock. Resultó que en los sistemas informáticos sí constaba un código interno, establecido por la propia distribuidora, pero que no se correspondía con el número de lote, razón por la que no pudo detectarse anteriormente. Una vez conocida esta circunstancia, se abordó la correspondiente inspección, en la cual se segregaron e identificaron varios lotes sobre los que se procedió a efectuar los correspondientes controles. Al realizarlos, se detectó que las mascarillas no se correspondían con el modelo acordado, circunstancia que, junto con los defectos en el embalaje, motivaron el requerimiento realizado.

Cabe recordar, en cualquier caso, que las mascarillas de este fabricante se corresponden con lotes que sí venían correctamente identificados. Se realizaron ensayos en la totalidad de los lotes correctamente identificados (30 lotes), todos con resultados conformes, según la documentación ya facilitada a ese Tribunal.

Una vez reiterado el requerimiento al contratista con fecha 14 de marzo de 2022, el anteproyecto señala que no consta ninguna comunicación de este, ni que el Ministerio hubiera trasladado el importe a reintegrar (que en todo caso no responde a la cantidad señalada, pues el número de mascarillas afectadas es inferior a las adquiridas de este proveedor), ni el procedimiento para hacerlo efectivo. A este respecto, se traslada que, ante la falta de respuesta a los requerimientos efectuados, con fecha 25 de octubre de 2022 vuelve a trasladarse nuevo escrito de reclamación a la empresa Hangzhou con el





El acta de recepción de conformidad con el suministro de los monos contendría simplemente un error material, pues hace constar como entregados en abril los 173.050 monos que en realidad fueron entregados el 18 de junio, circunstancia que efectivamente ha de corregirse. Este error material afectaría únicamente al 5% del total de monos suministrado. De lo que no queda duda alguna es que a la fecha de firma del acta de recepción, los 3 millones de monos habían sido entregados y enviados a España, tal y como lo demuestra la documentación justificativa anexa a dicha acta, en la que constan los Documentos Únicos Administrativos de Importación (DUAI), las facturas, los levantes de importación y el *packing list* de cada uno de los envíos.

En consecuencia, se solicita que en el informe final se elimine íntegramente el párrafo segundo del apartado "8.- Contrato Misan-30" que consta en el anteproyecto de informe en la página 62. Y en todo caso, que se supriman las referencias a la detección de "incoherencias" o la "falta de control respecto a la recepción de los bienes de este suministro".

A continuación, el anteproyecto alude a los controles de calidad realizados sobre los monos en diferentes momentos de los meses de abril, mayo, julio y diciembre de 2020 y enero de 2021, destacando que en algunos de ellos se detectaron imperfecciones, rasgados o abrasiones, sin que se produjeran reclamaciones o exigencia de indemnizaciones por daños y perjuicios.

Al respecto debe recordarse el contexto de enorme escasez de recursos y de altísima necesidad de obtenerlos que concurría en aquellos primeros meses de la pandemia. El caso de los monos desechables protectores era uno de los ejemplos más destacados, pues se trataba de un material imprescindible para proteger a aquellos profesionales sanitarios y sociosanitarios que más se exponían al virus en hospitales, UCIs, residencias y otros espacios. La falta de monos suficientes en los primeros días fue realmente dramática.

Por ese motivo, el Ministerio acudió con la máxima celeridad a la contratación de emergencia de este equipamiento, por ejemplo, a través del contrato MISAN-30, logrando que en momentos tan difíciles de suministro a nivel mundial, nuestro país pudiera disponer ya a principios del mes de abril de cientos de miles de monos desechables, una cantidad que se fue incrementando en las semanas posteriores hasta llegar a los 3 millones de unidades solo con este contrato. Tras el requerimiento de 18 de mayo realizado por el





Ministerio al contratista, en atención a las alegaciones realizadas por este, en el que aludía también al impacto de las nuevas regulaciones aduaneras en China, ya conocidas por el Ministerio de Sanidad, se aceptó el nuevo calendario propuesto (aunque ya obraba en el expediente remitido, se adjunta nuevamente este escrito de alegaciones y su aceptación en el **ANEXO 17**).

En este contexto de emergencia sanitaria, de escasez y necesidad de este material de protección frente a Covid-19, y conforme a las posibilidades establecidas en la normativa europea y nacional, se priorizó la aceptación de los monos desechables que cumplieran unos mínimos de calidad y seguridad sobre cualquier otra consideración.

En este caso, se consideró como especificación crítica para la admisión de los trajes de protección el parámetro de resistencia a la penetración de sangre sintética. De acuerdo con este parámetro, los trajes se catalogaron en clases que van desde la clase 6 (máxima resistencia) hasta la clase 1 (ausencia de resistencia). Se admitieron, en consecuencia, los trajes que presentaban una resistencia a partir de la clase 2, si bien en la mayoría de los ensayos la resistencia observada era de clase 4 o superior.

En consecuencia, dada la situación de extrema necesidad, no se consideró incumplimiento contractual la detección de defectos o imperfecciones encontradas en la inspección visual de algunos trajes. Esta cuestión se abordó incluyendo una advertencia de seguridad en todas las distribuciones de trajes de protección que se realizaron, con el siguiente texto: *“los trajes deben ser inspeccionados individualmente antes de su colocación, con el fin de detectar posibles defectos”*.

En definitiva, los monos desechables cumplían con los parámetros considerados críticos y, pese a la detección de defectos e imperfecciones que en otro momento -cuando no existía emergencia sanitaria- hubieran motivado su devolución, se decidió aceptarlos y distribuirlos con la advertencia anterior, tras valorar como superior el beneficio de contar con este equipamiento en las circunstancias excepcionales concurrentes. Por este motivo no se procedió a efectuar reclamaciones ni a exigir indemnizaciones al contratista.

En atención a lo anterior se solicita la supresión en el informe final del tercer párrafo del apartado “8.- Contrato Misan-30” que figura en la página 62 del anteproyecto de informe o, en todo caso, la aceptación e incorporación al mismo de las anteriores alegaciones.





9.- MISAN-70 (pág. 63)

El anteproyecto de informe considera que en este expediente, cuyo objeto era la prestación del servicio de atención psicológica a los afectados en la crisis sanitaria Covid-19, no consta documentación acreditativa de los servicios prestados, del mecanismo de coordinación con el Ministerio de Sanidad ni del control de la ejecución que permitió verificar la prestación de dicho servicio.

En primer lugar, se indica que la articulación del mecanismo diario de coordinación se plasma en el informe final del servicio, que se adjunta a este escrito de alegaciones como **ANEXO 9**, y en el que también se incluye información y estadísticas sobre la ejecución del servicio.

En todo caso, como ya se ha señalado, con fecha 14 de octubre de 2020, el Ministerio hizo público un artículo informando sobre el servicio objeto de este contrato, que aún se puede consultar en la página web del Departamento, y que pone de relieve que, efectivamente, el órgano contó con información suficiente para poder certificar la conformidad del servicio prestado.

En atención a la documentación aportada, se solicita la supresión de este apartado “9.- Contrato MISAN-70” en la versión final del informe.

II.4.8. Distribución por el Ministerio de Sanidad de los productos para la protección de la salud adquiridos (páginas 63 a 71)

Ha de reiterarse, con carácter previo, que la distribución que se realice de los productos suministrados una vez estos han sido recibidos de conformidad, no forma parte del proceso de contratación pública, y por lo tanto se considera que su análisis excede los objetivos de la fiscalización. Así ha venido siendo entendido por el propio Tribunal de Cuentas en los diferentes informes aprobados sobre contratación de emergencia para hacer frente a la Covid-19.

Por esta razón, se solicita la eliminación íntegra del epígrafe II.4.8 en el informe final de fiscalización, debiéndose considerar las siguientes alegaciones subsidiarias de esta petición inicial y principal.





Contrato MISAN	Contrato DGCSYF	Material	Unidades	Total distrib.	Material entregado							TOTAL	
					Sistema Nacional de Salud				Resto				
					2020	2021	2022	Total	2020	2021	2022		Total
MISAN-02*	202009PJ0017	D. VMI	850	807	787	20		807				0	94,94%
MISAN-12	202009PJ0018	D. VMI	100	100	100			100				0	100,00%
MISAN-13	202009PJ0023	D. VMI	20	20	19			19	1			1	100,00%
MISAN 23 a 26	202009PJ0013/14/15/07 FCS	M. Quir.	508.000.000	422.169.100	68.923.400	54.671.500	19.470.000	143.064.900	66.253.950	59.802.250	153.048.000	279.104.200	83,10%
MISAN 26	202009PJ007	Guantes	10.000.000	10.000.000	9.040.000			9.040.000	960.000			960.000	100,00%
MISAN 26	202009PJ007	Gafas	150.000	150.000	142.000			142.000	8.000			8.000	100,00%
MISAN 27	202009PJ0021	M. Quir.	33.000.000	32.505.660	21.560.650		6.027.900	27.588.550	2.085.110		2.832.000	4.917.110	98,50%
MISAN-28	202009PJ0019	Masc. FFP2/KN95	36.000.000	15.466.600	656.000	897.400	7.098.000	8.651.400	28.000	312.000	6.475.200	6.815.200	42,96%
MISAN-28**	202009PJ0019	Gafas	400.000	30.000	30.000			30.000				0	7,50%
MISAN 28	202009PJ0019	Guantes	1.000.000	999.000	989.000			989.000	10.000			10.000	99,90%
MISAN-29	202009PJ0006	Masc. FFP2/KN95	8.800.000	1.226.100	1.122.800			1.122.800	77.200	26.100		103.300	13,93%
MISAN-30	202009PJ0024/30	Monos	3.000.000	1.721.848	1.411.448	15.350	10.000	1.436.798	155.000	20.050	110.000	285.050	57,39%
MISAN-31	202000000147	Kits	5.030.000	4.935.177	4.857.677			4.857.677	77.500			77.500	98,11%

* Los 43 respiradores restantes se encuentran almacenados en Colmenar Viejo para la reserva estratégica

** Posterior a esta distribución inicial, se detectó que las gafas no cumplían. Fueron ensayadas de nuevo en 2021 y finalmente se requirió a la empresa la reposición en 2022. Continúan el resto de las gafas en el almacén bloqueadas

En el **ANEXO 18** se adjunta como documentación justificativa los albaranes de entrega del año 2020 respecto a MISAN-02, MISAN 23, 24, 25, 26, 27, 28, y MISAN 31. Respecto a MISAN-29 se remite el detalle de la distribución.

Seguidamente, el anteproyecto de informe realiza diversas consideraciones sobre la información contenida en los cuadros nº 4 y 5, que distribuye en seis apartados diferentes, respecto de las cuales se realizan las alegaciones que se exponen a continuación.

Apartado 1

Las cantidades correctas de material distribuido hasta el 1 de octubre de 2022 y adquirido con estos contratos es el siguiente:

- Mascarillas quirúrgicas: 454,7 millones
- Mascarillas FFP2: 16,7 millones.
- Guantes: 11 millones
- Trajes de protección: 1,7 millones
- Gafas: 180.000 unidades
- Dispositivos VMI: 927unidades

CSV : [REDACTED]

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





- Monos: 1,7 millones.
- Kits: 4,9 millones

(*) Estas cantidades no incluyen el material que pasa a formar parte de las reservas estratégicas.

Más allá de estas cifras, en la valoración de la distribución de las mascarillas debe tenerse en cuenta, primeramente, que sin duda alguna en el momento de la contratación de emergencia existía la extrema necesidad de contar con el suministro de estos productos en las cantidades estimadas y posteriormente contratadas.

En segundo lugar, que la valoración sobre las cantidades y los momentos de distribución de estos productos al Sistema Nacional de Salud y otros destinos debe realizarse también teniendo en cuenta la totalidad de las adquisiciones y no solo sobre cada uno de los contratos, resultando así que a partir de finales de marzo de 2020, en los momentos más difíciles, la Administración del Estado fue capaz de suministrar cantidades muy significativas de equipos para hacer frente al Covid-19, en concreto, todas las que en cada momento iban siendo necesarias y demandadas por las Comunidades Autónomas.

En concreto, del material contratado se distribuyeron entre marzo y junio de 2020: 76,2 millones de mascarillas quirúrgicas, 1,74 millones de mascarillas FFP2, 10,9 millones de guantes, 687.000 trajes desechables, 30.000 gafas de protección y 4,9 millones de test de diagnóstico rápido. A estas cantidades debe añadirse todo el material donado y canalizado a través del Ministerio de Sanidad, que también fue objeto de reparto durante aquellos meses.

En tercer lugar, debe tenerse en cuenta también que durante los meses siguientes (julio-diciembre 2020 principalmente) la recepción de estos productos seguía siendo necesaria, si no ya para responder de manera inmediata a una situación de extrema carencia, sí para poder seguir distribuyendo, según las necesidades semanales, y para poder constituir una reserva estratégica estatal para el conjunto del SNS, apoyando también la constitución de reservas autonómicas. Además, en dicho periodo de julio a diciembre de 2020, que fue cuando se recibió la mayor parte de las entregas pendientes no servidas entre marzo y junio, persistían grandes incertidumbres sobre la evolución de la pandemia y sobre si los refuerzos realizados en el sistema sanitario, incluidos los de material, serían suficientes para responder ante sucesivas olas epidémicas y nuevas variantes del virus. Ante estas incertidumbres y el recuerdo de la problemática situación de partida, el Ministerio de

CSV :

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





Sanidad decidió, en plena crisis sanitaria, actuar con prudencia y responsabilidad, aplicando un criterio de precaución y continuando con la recepción del material pendiente de los contratos adjudicados.

Por ello, utilizar los porcentajes de envío material a las CCAA y otros destinatarios, como único criterio para valorar las decisiones adoptadas por el órgano de contratación con respecto a la ejecución de los contratos y la recepción de los materiales, es del todo insuficiente. Y es que todas las cantidades de productos sanitarios constitutivos de las reservas estratégicas del SNS fueron efectivamente puestas a disposición de las necesidades de las CCAA. Las mismas CCAA que, meses antes, habían padecido una insuficiencia palmaria de suministros sanitarios y que podrían precisar de nuevo en cualquier momento del soporte vital proporcionado por las adquisiciones del Ministerio. Las condiciones que motivaron la contratación de emergencia se mantuvieron durante todo ese periodo, como lo atestigua el hecho de que la situación de crisis sanitaria se agudizó meses después, llevando incluso a la declaración de un nuevo estado de alarma, y como lo prueba que continuaban vigentes los apartados 1 y 2 del artículo 16 del RDL 7/2020.

En atención a lo anterior se solicita la eliminación en el informe final del apartado 1 del epígrafe II.4.8 (página 68)

Apartado 2

Cuestiona aquí el anteproyecto de informe que las adquisiciones de mascarillas fueron superiores a las estimaciones iniciales para tres meses. En concreto, que se compraron mascarillas quirúrgicas para cubrir 6 meses de necesidades y mascarillas FFP2 para cubrir 15 meses, desconociendo el anteproyecto que dichas estimaciones iniciales para tres meses no se realizaron sólo para proceder a adquirir las cantidades estimadas para ese periodo, sino como elemento de planificación y seguimiento, siendo lógico y prudente proceder a adquirir una cantidad superior de estos productos, los más necesarios y demandados, para garantizar un abastecimiento suficiente y que el sistema sanitario no se viera afectado por posibles cuellos de botella futuros en los mercados de aprovisionamiento de estos bienes. En particular, esta prudencia se extremó en el caso de las mascarillas quirúrgicas y las FFP2, dado su carácter esencial y la sensibilidad de este material y su utilización prioritaria por el personal sanitario y otros profesionales especialmente expuestos al virus.





A continuación, el anteproyecto señala que teniendo en cuenta las necesidades semanales de mascarillas comunicadas por las CCAA entre el 27 de marzo y el 28 de mayo (10,5 millones), las cantidades adquiridas por el Ministerio eran excesivas, cubriendo sus necesidades *“de más de 70 semanas”*, lo que dio como resultado *“una acumulación de stock por parte del Ministerio”*. Alude asimismo a un documento del Ministerio de 12 de mayo de 2020 en el que se señalaba que existía cobertura de mascarillas con la producción nacional y que la estimación para la constitución de la reserva estratégica es muy inferior a las cantidades adquiridas (21 millones de mascarillas quirúrgicas y 2,8 millones de mascarillas FFP2).

Ante estas consideraciones debe señalarse, en primer lugar, que la estimación semanal de necesidades comunicadas por todas las CCAA pudo conocerse con total precisión y fiabilidad a finales de marzo de 2020, una vez se puso en marcha de manera efectiva el sistema tecnológico de información que hizo posible la Orden SND/234/2020, de 15 de marzo. No obstante, la información así obtenida no dejaba de ser, como ya se ha señalado, una instantánea semanal sobre consumos y necesidades, insuficiente para hacer derivar de estos datos, ofrecidos para un periodo tan corto como una semana, proyecciones para el resto de meses de una pandemia tan imprevisible como la padecida. Es decir, la facilidad existente en 2022 para hacer valoraciones sobre volumen y alcance de necesidades de mascarillas y otros elementos de protección, una vez se conoce cómo evolucionaron todos los factores -incluida la disponibilidad de una vacuna que proporciona elevadas tasas de inmunidad-, no existía en aquellas semanas de abril, mayo o junio de 2020. En aquellos momentos no existía ninguna garantía de que dichas necesidades semanales no se fueran a duplicar o triplicar en las semanas posteriores (en una, en varias o en todas las CCAA), sin que entonces pudiera concluirse con certeza absoluta que la creciente producción nacional fuera a ser suficiente para responder ante incrementos bruscos de las necesidades y, a su vez, para poder constituir las reservas de las que se precisaba disponer de manera inaplazable.

Asimismo, la cantidad de mascarillas contenida en el documento del Ministerio de Sanidad para constituir la reserva estratégica estatal era solo una estimación inicial y provisional que únicamente alcanzaba una cobertura de unas pocas semanas, dado que la reserva nacional se ha concebido como un refuerzo a las reservas estratégicas de las CCAA, decidiéndose por razones de seguridad de suministro que la reserva finalmente a establecer fuera notablemente superior. Es relevante recordar que la reserva estratégica

CSV : [Redacción]

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





nacional y las reservas autonómicas se establecieron de manera planificada y consensuada como elementos fundamentales para responder ante posibles necesidades futuras. Así, estas reservas constituyeron uno de los pilares fundamentales del “Plan de respuesta temprana en un escenario de control de la pandemia por COVID-19” acordado en el CISNS el 16 de julio de 2020, cuya planificación y preparación comenzó en mayo de 2020. Por tanto, todos los productos que el Ministerio de Sanidad ha adquirido han tenido un destino principal: las CCAA, y tres finalidades fundamentales: utilización inmediata, previsión ante incidencias durante la evolución de la pandemia y, en todo caso, constitución de reservas estratégicas

A continuación, en este apartado el anteproyecto de informe considera que, en atención de la cobertura de necesidades y la acumulación de stocks, el Ministerio debía haber tenido en cuenta estas circunstancias a la hora de conceder en el mes de mayo nuevos plazos de entrega a los adjudicatarios de los contratos **MISAN 23 a 29**.

Sin perjuicio de las alegaciones ya realizadas en relación con cada uno de esos contratos, se reitera aquí que las necesidades de suministro persistían en mayo de 2020 y también en los meses posteriores, tanto para proceder a cubrir las demandas semanales, como para poder disponer de material suficiente en caso de incremento brusco de los consumos y necesidades del SNS en el marco de una situación epidemiológica y sanitaria realmente incierta. Habría sido absolutamente temerario, y potencialmente negligente, rechazar los nuevos plazos de entrega y renunciar al suministro del material sanitario en unas circunstancias de incertidumbre como aquellas, y teniendo en cuenta la situación que nuestro SNS había atravesado, sobre todo, al comienzo de la pandemia.

Por su parte, en relación con el contrato **MISAN-02** ya se alegó anteriormente que es realmente arriesgado sostener que en el mes de julio de 2020 no era necesario disponer de respiradores (VMI), cuando la situación sanitaria en las UCIs se complicó sobremedida a partir de octubre de 2020, y ello a pesar de cualquier documento provisional e interno, que en todo caso fue corregido por el órgano efectivamente competente con un acto de recepción de los equipos perfectamente amparado en la normativa vigente (v.gr. artículo 195 LCSP).

En definitiva, vuelve a señalar el anteproyecto de informe que ante el envío de algunas partidas defectuosas debería haberse estudiado la resolución parcial, debido a que las necesidades estaban cubiertas y a los altos precios previstos, remitiéndonos en este punto





a lo señalado para cada tipo de contrato en relación con el mantenimiento de las necesidades y los precios abonados por otras entidades públicas en el tiempo en el que acaecieron dichas incidencias. Por lo demás, la resolución parcial del contrato MISAN-29 se produjo en diciembre de 2021, un momento muy posterior a las anteriores reposiciones de material y en el que concurrían circunstancias muy diferentes.

Por todo lo anterior se solicita que en el informe final se suprima íntegramente el apartado 2 del epígrafe II.4.8 (página 68)

Apartados 3 y 4

El anteproyecto de informe realiza en estos apartados varias consideraciones sobre el reparto de material de protección *“distribuido a destinatarios ajenos a las CCAA y Ciudades Autónomas que integran el Sistema Nacional de Salud”*, señalando que *“el crédito de 1.000 millones de euros con cargo al cual se adquirieron los productos por el Ministerio fue otorgado para dotar de recursos adicionales a las CCAA”*. A tal efecto, reproduce un extracto del preámbulo del RDL 7/2020, de 12 de marzo, en el que se alude a la *“dotación de recursos económicos adicionales a los que actualmente disponen las Administraciones sanitarias autonómicas”*, y hace también referencia a las Órdenes comunicadas del Ministerio de Sanidad, en las que se indicaba que el suministro era para el Sistema Nacional de Salud. Por todo ello, considera que no queda plenamente justificada la distribución a destinatarios ajenos al SNS.

A este respecto debe señalarse, en primer lugar, que la distribución del material adquirido se produjo en su inmensa mayoría directamente a los servicios de salud de las Comunidades Autónomas, siendo éstas las que decidían, en función de la situación epidemiológica en cada momento, el destino final. La distribución de material a otras entidades tuvo un carácter complementario, siendo en 2020 sensiblemente inferior al repartido al SNS.

En segundo lugar, es preciso recordar que el gasto consignado en la partida presupuestaria se destinó fundamentalmente a la adquisición de material sanitario, que pasó a ser titularidad del Ministerio de Sanidad en el momento de su compra. El Ministerio de Sanidad, como entidad del Sistema Nacional de Salud, tuvo que desarrollar diferentes actuaciones para hacer frente a la pandemia. Todas ellas constituían, lógicamente, verdaderos *“Gastos originados en el Sistema Nacional de Salud derivados de la emergencia*

CSV :

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





de salud pública en relación con el Covid-19 en España”, tal como recoge el RDL 7/2020 en la descripción del citado crédito presupuestario. Entre esas actuaciones en materia de salud pública y prevención frente a la COVID-19 que el Ministerio se vio obligado a llevar a cabo, y que el propio anteproyecto califica como algo “lógico” se encontraba la entrega de algunas cantidades de material sanitario a colectivos que podían no formar parte del SNS.

En este sentido, una parte de ese reparto a otras entidades se realizó a organizaciones cuya actividad tenía y tiene una vinculación directa con la atención de carácter sanitario o sociosanitario (Cruz Roja, ONCE, Asociación de ambulancias (ANEA), ONG Médicos del mundo, entidades sociales que requerían elementos de protección para poder atender en domicilio a las personas mayores, Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) para los centros residenciales de personas mayores y con discapacidad, la Unidad Militar de Emergencias para poder realizar desinfecciones en las residencias de mayores y otras actuaciones esenciales para hacer frente a la COVID19, fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones, etc.)

En tercer lugar, bien puede entenderse, como así se hizo, que la provisión de estos equipos de protección a otras organizaciones o a la población en general en plena pandemia tienen como efecto indirecto o inducido reducir los contagios y, en última instancia, minorar los costes asociados a la atención sanitaria y a los ingresos hospitalarios. A tal efecto, la exposición de motivos del RDL 7/2020, de 12 de marzo, también establece que los recursos presupuestarios del mencionado fondo se dirigen a *“atender los gastos ocasionados por las necesidades sanitarias que se presenten en las Comunidades Autónomas y mitigar las consecuencias sociales y económicas derivadas de esta pandemia”*, finalidad esta última que también se atendía al reducir los contagios que terminaban derivando en bajas laborales o en afectación de la actividad económica. Y el propio artículo 1 del RDL 7/2020, que es el que materializa la autorización para el establecimiento del crédito extraordinario, establece que su finalidad es atender *“Gastos originados en el Sistema Nacional de Salud derivados de la emergencia de salud pública en relación con el Covid-19 en España”*. Dichos gastos originados en el Sistema Nacional de Salud también se atienden reduciendo sus factores determinantes y evitando que se genere un impacto mayor, circunstancia que se produce gracias a la utilización de elementos de protección que terminan evitando los costes asociados a la atención sanitaria a las personas que, de otro modo, podrían haberse contagiado. De hecho, según datos del Ministerio de Sanidad, en 2020 el coste medio





estimado en el SNS por paciente ingresado por Covid-19 fue de 5.822 euros. Para los pacientes de UCI, el coste medio fue de 19.926,49 euros³⁴.

Debe insistirse, en todo caso, en que las actuaciones del Ministerio de Sanidad en materia de salud pública y prevención (como estos repartos de material sanitario, el desarrollo de sistemas de información para la gestión de la pandemia o las campañas institucionales) son gastos originados en el Sistema Nacional de Salud derivados de la emergencia de salud pública en relación con el Covid-19 en España.

Por otra parte, en relación con las Órdenes comunicadas, debe recordarse lo señalado en las alegaciones al *epígrafe II.2.4*. Dichas Órdenes se dictaron exclusivamente con una doble finalidad: dar traslado a los órganos afectados del Ministerio de la constatación expresa de la concurrencia del presupuesto habilitante previsto en la Ley 3/1986, de 14 de abril, e identificar por motivos organizativos internos, qué órganos del Ministerio de Sanidad serían los encargados de actuar como órgano de contratación.

A continuación, en el apartado 4 el anteproyecto de informe se considera que en la estimación inicial de necesidades realizada por el Ministerio de Sanidad el 18 de marzo de 2020, se calculó la cantidad de mascarillas necesarias, "*incluyendo su uso por la población general*", sin que estuviera previsto en la norma que aprobó el crédito extraordinario ni en las Órdenes comunicadas, a lo que cabe alegar que, como se ha señalado, las normas que articulaban financiera y materialmente la compra de las mascarillas podían interpretarse de una manera lógica y razonable en sentido contrario, permitiendo su distribución con la finalidad general, no ya solo de proteger a las personas, sino también de reducir los gastos derivados de la atención sanitaria y un eventual desbordamiento de los servicios asistenciales y de salud pública. Lo mismo se aplicaría a otro tipo de material, como guantes, gafas, monos y kits de autodiagnóstico.

³⁴ Registro de Actividad de Atención Sanitaria Especializada (RAE-CMBD): Actividad y resultados de la hospitalización en el SNS. Año 2020.

https://www.sanidad.gob.es/estadEstudios/estadisticas/docs/RAE-CMBD_Informe_Hospitalizacion_2020.pdf

CSV : [REDACTED]

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





En cualquier caso, se insiste, el propio anteproyecto de informe reconoce en la página 71 que *“pudiera estimarse lógico que se produjera la distribución a destinatarios distintos del SNS”*.

En consecuencia, se solicita que en el informe final se supriman los apartados 3 y 4 del epígrafe II.4.8 (página 69) o, en su defecto, la incorporación al mismo de las anteriores alegaciones.

Apartado 5

En este apartado el anteproyecto de informe extrae los datos de reparto de mascarillas quirúrgicas y FFP2 entre marzo y junio de 2020 y también a lo largo de todo 2020, a partir de las cifras que recoge en el cuadro N°5 de la página 70.

A este respecto debe señalarse que los datos correctos de reparto de mascarillas procedentes de estos contratos, entre marzo y junio de 2020, según los datos del Ministerio de Sanidad, son los siguientes: 76,2 millones de mascarillas quirúrgicas y 1,74 millones de mascarillas FFP2, siendo también superiores las cifras que constan en el Ministerio para el conjunto del año 2020 que las que indica el anteproyecto de informe en ese mismo periodo. Por ejemplo, en el conjunto de ese año se distribuyeron 158,92 millones de mascarillas quirúrgicas.

Con las cifras que constan en el anteproyecto de informe, considera este que la *“limitada distribución pone de relieve una falta de coordinación con las CCAA que motivó la acumulación por el Ministerio de un gran stock de dichos productos que, en principio, iban destinados a los Servicios de salud de las CCAA”*. Y apoya esta conclusión en el ya comentado escrito de 27 de abril de 2020 en el que el Ministerio pone de relieve, para esa semana, que algunas CCAA habían podido asegurar un suministro regular de muchos de estos productos.

A propósito de estas consideraciones, se reitera que dichas afirmaciones realizadas el 27 de abril de 2020 respondían a la situación puntual en esa semana y sólo aplicable a algunas CCAA, que la escasez y necesidad de suministros persistía y que las incertidumbres en el conjunto del sistema seguían siendo muy elevadas, tanto sobre la evolución epidemiológica y sanitaria como sobre la cobertura futura de necesidades de equipos de protección.

CSV :

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





No puede aceptarse tampoco la afirmación de que esa supuesta “limitada” distribución ponga de relieve una falta de coordinación con las CCAA, y ello es así porque, además de lo ya alegado con respecto al epígrafe II.2.4, desde el primer momento las CCAA conocieron los planes de contratación y las cantidades comprometidas de mascarillas y otros productos en los contratos de emergencia celebrados por el Ministerio de Sanidad. Así consta que se trasladó a las CCAA en varios Consejos Interterritoriales de Salud (ver **ANEXO 4**) y en numerosas comunicaciones formales e informales a las CCAA. Además, muchas de ellas pueden comprobarse fácilmente por ser de conocimiento público. Esta materia fue objeto de diferentes anuncios por el propio Ministro de Sanidad en comparecencias parlamentarias y en declaraciones públicas realizadas en ruedas de prensa³⁵. De igual forma, aparte de las publicaciones que se realizaban en la Plataforma de Contratación del Estado, constaba también en diversas notas de prensa del Ministerio de Sanidad publicadas durante el mes de abril, en las reseñas sobre la dación de cuenta de las emergencias al Consejo de Ministros³⁶ e incluso en el Plan para la transición a una nueva normalidad, de 25 de abril de 2020³⁷.

Por ello, aun habiendo conocido desde el principio mismo las adquisiciones del Ministerio de Sanidad, muchas CCAA procedieron a adquirir mascarillas y otros equipos de protección en ejercicio de las competencias de gestión sanitaria que expresamente mantenían, tal y como estableció el artículo 12.2 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Estas contrataciones de las CCAA y los suministros subsiguientes se fueron produciendo de manera progresiva en el tiempo, de modo que en los primeros meses resultaron claramente insuficientes para atender las necesidades sanitarias, llegando a tener

³⁵ Por ejemplo, el 27 de marzo de 2020, donde consta la adquisición hasta ese momento de 659 millones de mascarillas quirúrgicas o de más de 30 millones de mascarillas FFP2
<https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/presidencia/Paginas/2020/270320-mascarillas.aspx>

³⁶ <https://www.sanidad.gob.es/gabinete/notasPrensa.do?id=4871>

³⁷ <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeminstros/resumenes/Documents/2020/PlanTransicionNuevaNormalidad.pdf>





prácticamente cerrado su acceso a los mercados y necesitando proveerse mediante las distribuciones semanales que realizaba el Ministerio de Sanidad. Y si bien posteriormente fueron normalizando los suministros, durante bastante tiempo persistieron dudas sobre el alcance de las necesidades futuras en un contexto de incertidumbre sobre la evolución de la pandemia. De acuerdo con la experiencia vivida en los primeros momentos, las administraciones autonómicas y estatal aplicaron en aquellos inciertos momentos criterios de prudencia y responsabilidad. Ante la posibilidad de un agravamiento de la situación epidemiológica y para evitar cualquier nuevo riesgo en las cadenas de suministro que pudiera afectar a la disponibilidad equipos de protección de la salud, se optó por continuar y mantener los compromisos de adquisición de este material, tanto para su utilización inmediata como para constituir reservas estratégicas.

En definitiva, hubo coordinación, como lo demuestran tanto la información ofrecida desde el primer momento, como las continuas relaciones que se establecieron a varios niveles entre el Ministerio de Sanidad y las CCAA, pero también hubo prudencia y responsabilidad en el ejercicio de las respectivas competencias en momentos en los que las autoridades sanitarias debían hacer frente a circunstancias excepcionales y absolutamente imprevisibles.

Por todo lo anterior, se solicita que en el informe final se suprima el apartado 5 del epígrafe II.4.8 (página 69) o, en su defecto, la incorporación al mismo de las anteriores alegaciones.

Apartado 6

Al inicio de este apartado, el anteproyecto de informe reitera que la distribución de material a destinatarios distintos del SNS *“resultaba contrario a lo dispuesto legalmente”*, lo que no puede compartirse en atención a los argumentos ofrecidos al realizar alegaciones a los apartados 3 y 4.

Las actuaciones del Ministerio (que es un órgano del SNS) en materia de salud pública y prevención (como esos repartos de material sanitario o las campañas institucionales) suponen *“Gastos originados en el Sistema Nacional de Salud derivados de la emergencia de salud pública en relación con el Covid-19 en España”*, en los términos previstos por el art. 1 del RDL 7/2020, por lo que no cabe referirse a contradicción alguna de estas actuaciones con respecto a las previsiones legales.



Asimismo, considera que *“no se aprecia tampoco una actuación coordinada del Ministerio de Sanidad con los demás Ministerios o entidades públicas”*, conclusión que tampoco puede compartirse. Primeramente, porque se realizaron diversos repartos de equipamiento entre departamentos y entidades estatales, a modo de ejemplo, con el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior o el IMSERSO, sin que las gestiones internas al respecto debieran formalizarse en el ámbito de la Administración General del Estado. En segundo lugar, este reparto resultó limitado, sobre todo en 2020, porque las incertidumbres existentes acerca de los efectos que podían suponer las futuras fases de la epidemia aconsejaban seguir manteniendo un stock suficiente para atender las posibles necesidades del SNS, que eran absolutamente preferentes sobre las demás. Y finalmente porque las necesidades de material experimentadas por varios de los Ministerios se referían a colectivos concretos sobre los que estos ostentaban responsabilidades concretas en orden a asegurar su protección (personal en el exterior, trabajadores de teatros, museos y otros espacios culturales estatales, personal docente, personal militar, etc.).

En consecuencia, se solicita que en el informe final se suprima el apartado 6 del epígrafe II.4.8 (página 71) o, en su defecto, la incorporación al mismo de las anteriores alegaciones.

II.4.9 Liquidación, facturación y pago (páginas 71 y 72)

En este epígrafe el anteproyecto de informe identifica únicamente dos contratos con alguna incidencia en la documentación contable.

En relación con **MISAN-18** considera que únicamente se han incorporado al expediente los documentos contables ADOK por un importe de un 8,5% del presupuesto total del contrato, señalando que no es posible conocer si la parte documentada corresponde a los servicios prestados en 2020.

Al respecto, se adjunta a este informe de alegaciones memoria justificativa (**ANEXO 19**) de la Secretaria de Estado de Sanidad de fecha 1 de diciembre de 2020, en la que se explica que el expediente de contratación de emergencia aprobado el 25 de noviembre de 2020 tenía por finalidad prestar cobertura a los servicios de explotación del cuadro de mando y de operación diaria de SERLAB-COV Operación, extendiéndose su plazo de ejecución (con





un máximo de 16 semanas) hasta la formalización del contrato de tramitación ordinaria iniciado en paralelo a este, con objeto semejante. Como quiera que dicho contrato fue autorizado por la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación del Ministerio de Hacienda y Función Pública el mismo 25 de noviembre de 2020, correspondía la modificación del acuerdo de contratación estableciendo su finalización el 30 de noviembre de 2020, ajustando de este modo los importes correspondientes al contrato de emergencia.

II.5. INCIDENCIAS RELATIVAS A LA CONTRATACIÓN EN EL EXTERIOR (páginas 72 y 73)

En este epígrafe el anteproyecto de informe reproduce lo establecido en el apartado 4 del artículo 16 del Real Decreto Ley 7/2020, de 12 de marzo en la redacción dada por el RDL 9/2020, de 27 de marzo, para a continuación establecer como deficiencia que en *“los contratos **MISAN-12, MISAN-13, MISAN-27, MISAN-29, MISAN-30 y MISAN-72** ejecutados total o parcialmente en el extranjero, fueron formalizados por los órganos de contratación del Ministerio de Sanidad y no por el Jefe de la Misión Diplomática española competente a estos efectos, sin que se hiciera contar en el expediente el acuerdo de avocación del Ministro de Sanidad, requeridos por el artículo 16.4 del RDL 7/2020 y por el artículo 10 de la LRJSP”*.

A este respecto debe señalarse que los seis contratos reseñados fueron adjudicados en fechas anteriores (entre el 20 y el 25 de marzo de 2020) a la de la entrada en vigor del RDL 9/2020, de 27 de marzo, que fue el que añadió el nuevo apartado 4 al artículo 16 del RDL 7/2020, de 12 de marzo, entendiéndose entonces que dicha previsión sólo era aplicable a las nuevas contrataciones que hubieran de producirse en el exterior. Así se desprende del propio tenor literal del artículo 16.4, que establece la formalización por el Jefe de Misión o Representación Permanente *“cuando la contratación para la atención de estas necesidades deba producirse en el exterior”*. Al haberse ya producido las contrataciones de emergencia en los seis casos señalados con anterioridad a la entrada en vigor de esta norma, resultaba lógico y coherente que la formalización de los respectivos contratos, a los meros efectos de toma de conocimiento y publicidad, se produjera por el mismo órgano de contratación que declaró la emergencia y realizó las adjudicaciones entre el 20 y el 25 de marzo de 2020.





Finalmente, con respecto a los contratos **MISAN-27** y **MISAN-28**, el anteproyecto considera que no se justificó la falta de exigencia al contratista de garantías por el pago anticipado total o parcial del precio del contrato, tal y como exigía el artículo 16.4 del RDL 7/2020.

Entendiendo que el anteproyecto de informe se refiere a lo establecido en el artículo 16.2, ha de remitirse a lo ya alegado en el epígrafe II.4.2, señalando que en ambos contratos consta una declaración de emergencia y una memoria justificativa en la que se motiva la extrema necesidad de acudir a este procedimiento excepcional y en ambos se determina expresamente, en función de la naturaleza de los suministros a adquirir y su situación de desabastecimiento a nivel mundial, la no aplicación del régimen de garantías para los abonos a cuenta establecido en la LCSP, haciendo referencia expresa a lo previsto en el artículo 16.2 del RDL 7/2020.

Por lo anterior, se solicita que en el informe final se suprima este epígrafe II.5, o al menos, toda referencia a los nueve contratos reseñados, ya que, como se ha argumentado, ninguno de ellos presenta las deficiencias señaladas en el anteproyecto de informe.

II.6 ASPECTOS OPERATIVOS (páginas 73 y 74)

En este apartado, bajo la denominación de “*aspectos operativos*”, el anteproyecto de informe examina el grado de concentración adjudicatarios y el precio de adquisición de suministros y realiza varios comentarios y aseveraciones que ya había efectuado en varios epígrafes anteriores, lo que demuestra, a juicio de este departamento, como se comentó en las consideraciones generales de este escrito de alegaciones, la confusión existente en numerosas partes del anteproyecto de informe entre cuestiones de observancia de legalidad y las de mera oportunidad o de carácter operativo.

Y ello porque en este apartado vuelven a citarse retrasos e incidencias en la entrega de material, diferencias de precios unitarios entre contratos con el mismo adjudicatario, desacoples entre el momento de fijación y abono del precio y el momento de suministro de los materiales, etc. Ello indica que, o bien las consideraciones que se realizan en este epígrafe no son de carácter operativo, o bien que las que se contienen en buena parte de las 72 páginas anteriores del anteproyecto de informe sí lo son (y, por tanto, no son de cumplimiento u observancia de la legalidad), **en cuyo caso, como se ha señalado en**





repetidas ocasiones, debería indicarse convenientemente y diferenciarse de manera clara en el informe final.

Con independencia de lo ya alegado sobre estas cuestiones en otros apartados de este escrito de alegaciones, que resultan aquí plenamente de aplicación, a continuación se reiteran algunos comentarios ya apuntados y se realizan otros adicionales.

En primer lugar, sigue sin entenderse la referencia que se hace en la página 73 sobre la diferencia de precios unitarios en los contratos **MISAN-23 a 26**, entre los 0,44 euros de uno de ellos y los 0,425 de los otros tres. En este punto se insiste en que la consecuencia lógica de tal observación perfectamente podría ser que pudo alcanzarse un ahorro de 7,32 millones de euros, precisamente por haber obtenido en tres de ellos un precio 0,15 euros inferior. Tampoco se entiende que vuelva a referirse a una cantidad (0,02 euros) que el contratista introdujo en algunas facturas y que, más allá de que constituyera un error o no, carece por completo de validez alguna para la relación contractual.

Tampoco alcanza a comprenderse el modo en el que se presentan las fechas de ejecución de los contratos en la página 74. Para tratar de mostrar que *“el cumplimiento fuera de plazo de las entregas de las mascarillas”* supuso *“un perjuicio para la administración”* y que el precio de compra resultaba *“más alto que el de su completa ejecución”*, fija varias fechas de entrega final del material, dando a entender que la valoración acerca del precio ha de realizarse sobre dichas fechas de entrega final, desconociendo u ocultando que los envíos del material se fueron produciendo de manera progresiva y con elevada intensidad en los meses previos. Así, por ejemplo, fija a estos efectos la fecha de 24 de septiembre para los contratos **MISAN 23 a 26**, cuando, como ya se ha señalado, más de 300 millones de mascarillas se entregaron hasta junio de 2020, y el número de las enviadas en septiembre fue muy reducido. O en el caso de **MISAN-27**, en el que establece la fecha de 11 de octubre de 2020 cuando entre los meses de marzo y junio de 2020 se recibieron 24,27 millones de mascarillas (sobre un total de 33 millones) y en octubre tan solo las 276.000 que faltaban por entregar.

La evidencia comparada muestra, además, como ya se ha señalado en este escrito de alegaciones, que el precio medio de adquisición de las mascarillas en los meses en los que se produjo la mayor parte de las entregas era similar o inferior al establecido en los nuevos contratos de suministro suscritos por otras entidades en esas mismas fechas. Lo mismo sucede con el contrato **MISAN-28**, respecto del que el anteproyecto de informe considera

CSV : [REDACTED]

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





III. CONCLUSIONES

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

CONCLUSIÓN 2

Con respecto a los 44 contratos de remisión obligatoria, el anteproyecto concluye que 5 no fueron remitidos, 39 fueron enviados fuera de plazo y 15 no fueron incluidos en las relaciones certificadas.

A este respecto, se remite, acompañando a este escrito de alegaciones, documentación e información adicional sobre los expedientes.

Asimismo, de acuerdo con las alegaciones formuladas al *epígrafe II.1* del anteproyecto de informe, se pone de manifiesto que, a la fecha de elaboración del mismo, el Ministerio de Sanidad había remitido toda la información necesaria para que el Tribunal de Cuentas pudiera desarrollar su actividad de control.

Se solicita que este extremo se incorpore de manera expresa en este apartado de las conclusiones, junto con la modificación de los datos sobre remisión de contratos y relaciones certificadas.

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

CONCLUSIÓN 3

El anteproyecto de informe concluye que se produjo una situación de inseguridad jurídica fruto de las modificaciones, mediante Real Decreto-Ley, del artículo 16 del Real decreto-Ley 7/2020, de 12 de marzo, y las relaciona con los periodos de vigencia del estado de alarma, pese a tratarse de dos realidades jurídicas -la legislación de urgencia y el derecho de excepción- bien diferenciadas en nuestro ordenamiento constitucional.

En todo caso, presume el anteproyecto de informe que el mero hecho de haber tramitado unos expedientes al amparo del citado artículo 16, y otros expedientes de acuerdo con los





procedimientos contemplados por la LCSP, responde a una situación de inseguridad jurídica. Esta conclusión se realiza sin entrar a analizar si las diferencias referidas, en realidad, derivan de que esos otros procedimientos de la LCSP, que en ningún momento perdieron su vigencia, constituían la herramienta más adecuada para las necesidades de adquisición de bienes y servicios por parte de la Administración en cada caso.

Por otra parte, ese mismo precepto (artículo 16 del Real decreto-Ley 7/2020, de 12 de marzo) también sirvió de base jurídica para la contratación por parte de otras administraciones y organismos. Sin embargo, en otros informes de fiscalización del Tribunal de Cuentas aprobados sobre contratos de emergencia³⁹, no se pone de manifiesto una conclusión como la que se expresa en este anteproyecto de informe.

Por este motivo se solicita la eliminación de esta conclusión que contempla una valoración meramente subjetiva sobre la situación de seguridad jurídica en relación con la regulación del artículo 16 de del Real decreto-Ley 7/2020, de 12 de marzo.

CONCLUSIÓN 4

En este punto el anteproyecto concluye que hubo tres contratos que *“no guardaban relación con la protección de la salud de las personas o con la lucha contra la enfermedad en sí misma, o no se dieron circunstancias acreditadas que hubieran justificado su tramitación de emergencia al amparo del artículo 120 de la LCSP”*

Se reitera en este punto lo alegado al epígrafe II.2.3 con respecto a estos tres contratos (MISAN-10, MISAN-80 y MISAN-33).

³⁹ Informe N° 1.452: Informe de fiscalización de los contratos tramitados de emergencia por los Ayuntamientos de los municipios con población superior a 300.000 habitantes para atender las necesidades derivadas de las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis sanitaria causada por el Covid-19, ejercicio 2020; Informe N° 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 ocasionada por el Covid-2019, aprobado por el tribunal de cuentas el 26 de mayo de 2022; Informe N° 1.481: Informe de fiscalización de los contratos de emergencia celebrados en 2020 para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19 por los Ministerios del área político-administrativa del Estado y sus Organismos Autónomos; Informe n° 1.488: Informe de fiscalización de los contratos de emergencia celebrados en 2020 para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19 por las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas sin órgano de control externo propio.





La justificación de los contratos **MISAN-10** y **MISAN-80** radicaba no sólo en tratar de prevenir el colapso de los hospitales del Sistema Nacional de Salud, adoptando medidas como la vacunación contra la gripe, sino también disminuir la complejidad de los casos que ingresaran con COVID-19 y por tanto minimizar las tasas de mortalidad, también por esta causa, en los colectivos con condiciones de riesgo.

Así pues, no puede haber duda de que el objeto de los contratos relacionados con la vacunación de la gripe permitían responder, y además directamente, a las necesidades de protección de la salud de las personas en la lucha frente al COVID-19, que su atención requería una actuación inmediata y que, además, iba dirigida a las personas más vulnerables, disminuyendo muertes e ingresos evitables, en un contexto de altísima demanda e incertidumbre y en el que aún no se contaba con vacunas frente a la COVID-19.

Por otra parte, se considera también evidente que las prestaciones objeto del contrato **MISAN-33**, dirigido a reforzar el equipo de comunicación del Ministerio de Sanidad en la labor de ofrecer como autoridad sanitaria información de salud pública en relación con la pandemia de COVID-19, constituyen actuaciones directas (o, si se quiere, indirectas) para hacer frente al COVID-19 y atender las necesidades derivadas de la protección de las personas, aspectos todos ellos a los que se refiere el artículo 16 del Real Decreto-Ley 7/2020. En este sentido se ha pronunciado también el TSJ de Murcia, avalando la tramitación de emergencia de un contrato de prestación del servicio público de comunicación audiovisual.

También en esta conclusión 4, el anteproyecto señala que *“En otros 7 contratos se dieron carencias formales o debilidades en la motivación de la necesidad urgente de contratación que, sin implicar por sí solas una irregularidad sustantiva, pudieron comprometer su adecuación plena a los requisitos legales de la tramitación de emergencia”*

Si el RDL 7/2020 determina la aplicación *ope legis* de la tramitación de emergencia, y si el artículo 120 de la LCSP que la regula permite la contratación sin necesidad de formar expediente administrativo, no es posible que existan carencias formales que comprometan la adecuación a los requisitos legales, pues basta que se trate de medidas que directa o indirectamente hagan frente al COVID-19, circunstancia que el anteproyecto de informe no pone en duda respecto de los expedientes citados en este apartado (**MISAN-75**, **MISAN-76**, **MISAN-77**, **MISAN-17**, **MISAN-18**, **MISAN-63** y **MISAN-51**), en los que,





además, como se señaló en su momento, sí justificaron suficientemente la necesidad de tramitación de emergencia. Igualmente, y sin requerirlo la Ley, todos ellos acreditaron la insuficiencia de medios propios para afrontar las prestaciones que fueron objeto de contratación.

Por cuanto antecede, se solicita la eliminación de esta conclusión, y en particular, de cualquier alusión al empleo injustificado de la tramitación de emergencia respecto de los contratos referidos.

CONCLUSIÓN 5

El anteproyecto concluye, en este punto, señalando la ausencia de publicidad de las Órdenes comunicadas del Ministro de Sanidad, una supuesta afectación al régimen competencial autonómico, y la ausencia de justificación respecto de la modificación operada por la Orden comunicada en fecha 25 de marzo.

Ninguna de estas tres valoraciones debería mantenerse en el informe final. Primeramente por no constituir una fase propia de la contratación de emergencia y, por tanto, quedar fuera del alcance de la fiscalización y también del ámbito previsto en el epígrafe I.5. En segundo lugar, por las amplias explicaciones contenidas en el presente escrito de alegaciones respecto a la naturaleza, contenido y finalidad de las Órdenes como actos administrativos de eficacia limitada a sus destinatarios y sobre los que no recae requisito alguno de publicidad oficial. Esta misma naturaleza no normativa y sus efectos limitados, impide por sí misma cualquier alteración del régimen competencial autonómico, por lo que esta conclusión respecto de una supuesta afectación competencial tampoco se encuentra justificada.

En todo caso, las Órdenes no pudieron nunca tener por finalidad constituirse en una herramienta de comunicación interadministrativa relativa a los suministros sanitarios. La adopción de las medidas previstas en el artículo 4 de la Ley 3/1986, consistentes en la adquisición de suministros sanitarios desde la Administración central y su envío a las CCAA competentes en materia de gestión sanitaria, eran sobradamente conocidas por el conjunto de administraciones autonómicas, tal como ha quedado acreditado con el contenido de las actas del CISNS -en cuyas reuniones se trataba sistemáticamente la cuestión-, o el de las comparecencias públicas de los responsables oficiales del Ministerio. Por otra parte, las comunicaciones entre los responsables técnicos en la materia del

CSV

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





Ministerio y de las CCAA eran continuas. Por tanto, en ningún caso es posible atribuir a la ausencia de una publicidad oficial de unos actos administrativos de contenido limitado y eficacia restringida a sus destinatarios, que en ningún caso era preceptiva, efectos como que las autoridades sanitarias autonómicas desconocieran que desde la Administración central se estaban produciendo compras de material sanitario para su distribución a las CCAA. Un supuesto desconocimiento que, por otra parte, ha quedado sobradamente probado que nunca se produjo.

Por otra parte, las diferencias existentes entre las Órdenes de 20 y 25 de marzo sobre el órgano de contratación designado se basaban en razones de eficiencia y celeridad. Si bien primeramente la DGCCSNSF disponía de mayores capacidades y recursos para la gestión de los expedientes que INGESA, con fecha 25 de marzo ya se encontraba operativo en las instalaciones de INGESA un equipo de apoyo integrado por empleados públicos altamente cualificados procedentes de otros Ministerios (fundamentalmente del Ministerio de Hacienda y de Industria, Comercio y Turismo), cuyas capacidades y conocimientos en materia de comercio exterior, contratación, gestión y control presupuestario, régimen aduanero, etc. permitieron reforzar ostensiblemente las capacidades de INGESA, que pasaron a ser superiores a las de la DGCCSNSF, lo que motivó que se le confirieran a aquel las atribuciones previamente asignadas a esta

Asimismo, cada Orden comunicada ampliaba el ámbito material de productos a los que aplicar el suministro centralizado, en consonancia con las necesidades objetivas que se iban manifestando durante aquellas primeras semanas de la pandemia.

Por todo ello, se solicita la eliminación de este apartado 5 del epígrafe de conclusiones en el informe de fiscalización definitivo. En su defecto, se solicita que se retiren todas las referencias que directa o indirectamente ponen en duda, sin razonamiento técnico-jurídico alguno, la forma y la necesidad de publicación de la Orden comunicada, empleada en este caso por el Ministro de Sanidad en materia suministro centralizado de determinados productos necesarios para la protección de la salud, ya que su utilización se produjo con pleno respeto del ordenamiento jurídico. Asimismo, se solicita que se retiren del informe final todos los comentarios y juicios de valor en relación con las supuestas contradicciones o falta de justificación de las sucesivas Órdenes comunicadas, ya que estas respondieron en todos los casos a las cambiantes circunstancias y necesidades organizativas y de gestión.





CONCLUSIÓN 6

El anteproyecto concluye que las compras con cargo al crédito de 1.000 millones de euros aprobados por el Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, *“deberían haber sido fruto de la debida coordinación con los diversos servicios autonómicos”, que “no consta la adopción de ningún acuerdo para la coordinación de la regulación y gestión de la contratación” “de manera que el Ministerio acumuló un stock de productos que no ha servido para atender las necesidades sanitarias de las CCAA, las cuales realizaron sus compras sin tener en cuenta las previsiones de recepción de productos del Ministerio”*

Como ya se ha señalado en este escrito, además de que la distribución posterior de los suministros adquiridos no forma parte de las fases de contratación y no fue analizada en anteriores Informes de Fiscalización de ese Tribunal, en particular el Informe Nº 1.488, las anteriores afirmaciones y valoraciones subjetivas, no se corresponden con la realidad.

En primer lugar, porque casi un tercio de dicho crédito (300 millones de euros) se transfirió directamente a las comunidades autónomas para que pudieran atender sus necesidades de gasto sanitario.

En segundo lugar, porque desde el CISNS se impulsó la coordinación en este ámbito material, abordando el asunto en prácticamente todas las reuniones mantenidas en las semanas más críticas para los suministros, como se puede comprobar en el contenido de las actas (en las que incluso se recogen las menciones específicas a los formularios de necesidades y las previsiones de reparto y distribución).

En tercer lugar, porque ha quedado suficientemente explicado y justificado cual fue el funcionamiento del referido sistema de adquisición y distribución de suministros, y como se articularon los criterios aplicados, los sistemas de información utilizados, y la coordinación técnica efectiva entre los responsables de las diferentes administraciones. A este respecto, en ninguna de las 68 sesiones del pleno del CISNS celebradas en 2020, a las que se refiere el anteproyecto, ni una sola comunidad autónoma mostró alguna queja, preocupación o petición alguna con respecto al funcionamiento del sistema de asignación y reparto del material de protección.





Y finalmente, porque se desconoce por completo en qué se basa el anteproyecto para afirmar, de modo subjetivo, que *“el Ministerio acumuló un stock de productos que no ha servido para atender las necesidades sanitarias de las CCAA”*. Una conclusión de esta naturaleza, gravedad y contundencia exigiría, al menos, de una mínima justificación, cuando por ejemplo, a 1 de octubre de 2022, se han distribuido 454,7 millones de mascarillas quirúrgicas de las 541 millones contratadas y recibidas en los contratos **MISAN-23 a 27** (el 84%), y ello sin contar las destinadas a constituir reservas estratégicas. En cualquier caso, el anteproyecto de informe parece desconocer la importancia que el conjunto de adquisiciones de material sanitario realizadas por el Ministerio de Sanidad tuvieron para la seguridad colectiva de nuestro país y las enormes incertidumbres existentes durante meses con respecto a la evolución de la pandemia y los suministros necesarios con que hacerle frente, sirviendo, por supuesto, todas las adquisiciones para atender necesidades sanitarias, reales y potenciales, presentes y futuras. Y de ahí también la inaplazable necesidad de constituir, de manera inmediata y ante el imprevisible comportamiento de la pandemia mundial, reservas estratégicas de material sanitario suficientes en el conjunto del SNS, gracias, entre otras, a las adquisiciones logradas con los contratos de emergencia aquí fiscalizados.

El mantenimiento de la conclusión 6 en los términos propuestos por el anteproyecto implicaría, además, obviar las condiciones previas en que miles de sanitarios y de ciudadanos de nuestro país tuvieron que hacer frente a la eclosión de la pandemia por COVID-19, y cuestionar las medidas extraordinarias adoptadas por todos los países de la UE para que aquella situación no se repitiese, mediante la constitución de reservas para los respectivos sistemas sanitarios nacionales.

Se solicita la eliminación de esta conclusión puesto que, además de no referirse a una fase de la contratación objeto de fiscalización, no se ajusta a la realidad, en lo relativo a la coordinación y colaboración con las CCAA en relación con los suministros sanitarios y sus previsiones, tal y como se ha expuesto en las alegaciones formuladas a lo largo del presente informe.





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

CONCLUSIÓN 7

El anteproyecto concluye que en 26 expedientes no se ha acreditado el cumplimiento de la obligación establecida en la Ley 6/2018, de 3 de julio, de dar cuenta a la Intervención Delegada del acuerdo de contratación de emergencia, y que en 17 casos la comunicación se produjo con posterioridad al inicio de actuaciones, *“privando con ello de sentido propio a esta comunicación”*

Como ya se señaló en las alegaciones al *epígrafe II.3.1*, el objetivo de la obligación establecida en la Ley era que la Intervención Delegada estuviera informada del inicio de las actuaciones de emergencia. Este objetivo se cumplió materialmente en todos los casos, si bien en ocasiones a través de documentos sin referencia formal expresa a dicha normativa, pues en todos los expedientes de emergencia del Ministerio de Sanidad, la Intervención delegada informó con carácter previo a la realización de cualquier pago, en firme o a justificar.

Los expedientes se sometían a fiscalización en el plazo de muy pocos días desde la declaración de emergencia (muchas veces el mismo día), y en ellos se incluía la descripción del objeto, de las actuaciones a realizar y el importe del gasto, requisitos todos ellos exigidos por la Ley 6/2018. El rigorismo formalista no debía impedir la necesaria celeridad en la gestión administrativa durante aquellos días, teniendo en cuenta que estaba garantizado el cumplimiento material de las obligaciones legales y su finalidad. La remisión posterior de este documento en algunos expedientes no privaba en ningún caso de sentido propio a esta comunicación, puesto que la Intervención Delegada ya había tenido conocimiento de los elementos que contenía con anterioridad a la misma.

Por ello, se solicita que en la conclusión se haga referencia expresa a que en todos los casos, con anterioridad a cualquier libramiento de fondos, la Intervención Delegada tuvo conocimiento de los requisitos exigidos en la Ley 6/2018 en las fases iniciales de la tramitación, por lo que desde un punto de vista material puede entenderse cumplida la obligación de comunicación contenida en dicha ley.





CONCLUSIÓN 10

En esta conclusión el anteproyecto señala que en *“7 de los contratos fiscalizados se ha advertido una deficiente definición de las prestaciones, lo que podría haber comprometido el adecuado cumplimiento, verificación, y en su caso, exigencia”* de lo contratado por vía de emergencia.

En primer lugar, y como ya se señaló en las alegaciones al *epígrafe II.3.4*, se considera que en dichos expedientes la declaración de emergencia, el acuerdo de adjudicación y las memorias detallan suficientemente las prestaciones objeto de contratación (plazo, objeto, cantidades etc.), teniendo en cuenta la apremiante necesidad de actuar que existía en aquellos momentos.

En todo caso, como se ha reiterado a lo largo de este escrito de alegaciones, la contratación de emergencia permite la libre contratación sin necesidad de formar expediente administrativo, lo que incluye también la definición de las prestaciones (admitiéndose incluso la contratación verbal).

Asimismo, no puede compartirse la suposición de que podría haber existido relación entre determinada definición de prestaciones en el contrato y problemas en el cumplimiento, verificación o exigencia de lo contratado. Se trata de una mera conjetura, y a la que no se acompaña prueba o evidencia alguna, ni en el epígrafe correspondiente ni en las conclusiones del anteproyecto de informe. Al contrario de la posibilidad o sospecha que este anteproyecto plantea, en todos los casos la ejecución de los servicios y suministros se realizó de conformidad y a satisfacción de los órganos de contratación, pudiendo comprobarse perfectamente en todos los casos el cumplimiento del objeto por parte del contratista a través de la documentación justificativa aportada, en la que constan los Documentos Únicos Administrativos de Importación (DUAI), las facturas, los levantes de importación y el *packing list* de cada uno de los envíos.

Por todo ello se solicita la eliminación de esta conclusión, por cuanto ni la definición fue insuficiente, ni mucho menos pudo comprometer ni, de hecho, comprometer, el adecuado cumplimiento de los contratos.

CSV :

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





CONCLUSIÓN 11

En relación con la no designación expresa de un responsable del contrato, ya se expuso en las alegaciones específicas al *epígrafe II.3.5*, que las previsiones contenidas en el Título II del Libro I de la LCSP, entre ellas la designación de responsable, no se consideran aplicables a la contratación de emergencia. Asimismo, pese a la no designación expresa de responsable del contrato, en todos los expedientes del Ministerio de Sanidad quedó suficientemente acreditada en la documentación contractual el órgano de contratación a los efectos de adjudicación, ejecución y recepción de todos los contratos de emergencia.

Por estos motivos se solicita la supresión de esta conclusión en el informe final o, en su defecto, la inclusión en la misma de las anteriores consideraciones.

CONCLUSIÓN 12

Concluye aquí el anteproyecto de informe que en 13 de los contratos fiscalizados el plazo de ejecución del contrato no quedó expresamente determinado, o se fijó de manera flexible o poco precisa.

Tal y como se expuso a propósito de las alegaciones al *epígrafe II.3.6*, en al menos 11 de esos expedientes se considera que el plazo quedó expresamente fijado y determinado en la documentación contractual (**MISAN-10, 11, 16, 21, 22 63, 65, 70, 72, 79 y 80**).

En los contratos **MISAN 13** y **MISAN-14**, dada la importancia de los bienes a adquirir y la extrema necesidad de contar con dispositivos VMI en aquellas fechas, su suministro debía producirse con carácter inmediato y a la máxima brevedad posible.

Por tanto, se solicita que en el informe final esta conclusión limite el número de expedientes en los que el plazo de ejecución del contrato no quedó expresamente determinado, o se fijó de manera flexible o poco precisa, únicamente a los dos reseñados, con expresa inclusión de las alegaciones realizadas sobre los mismos en el presente escrito.

CONCLUSIÓN 13

El anteproyecto de informe establece en esta conclusión que, a pesar de que en 32 de los contratos analizados se incluyeran expresamente cláusulas relativas a penalidades y de





que, aunque su estipulación no es obligatoria, su establecimiento puede resultar especialmente conveniente en los contratos de emergencia, *“no se ha procedido a aplicar dichas penalidades en ningún contrato, a pesar de los incumplimientos por parte del contratista de los plazos parciales de entrega en varios de los contratos examinados”*. *“Tampoco se han exigido daños y perjuicios en los casos en que se produjeron demoras en la ejecución y cumplimientos defectuosos”*.

Ignora u omite el anteproyecto de informe en esta conclusión, como ya lo hiciera en el epígrafe II.3.7, el específico régimen legal sobre el que han de operar las penalidades en la contratación pública. La imposición de penalidades no es una suerte de acto debido para la Administración ante cualquier situación que genere un retraso en los plazos del contrato. Deben concurrir las condiciones necesarias legalmente tasadas para que el órgano de contratación pueda quedar facultado para la imposición de penalidades. En particular, se omite cualquier referencia al requisito de que la causa ha de ser *“imputable al contratista”*, así como a la necesidad de atender *“a las circunstancias del caso”*, a pesar de encontrarse ambos elementos expresamente recogidos en el artículo 193.3 de la LCSP y en las cláusulas contractuales. En este mismo sentido se expresa el artículo 99.2 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en lo referido a la exigencia de indemnización por daños y perjuicios, constituyendo condición *sine qua non*, la concurrencia de retraso imputable al contratista.

El presupuesto habilitante para otorgar a la Administración la posibilidad de imponer dichas penalidades o indemnización por daños y perjuicios es, por tanto, la imputabilidad de la causa de retraso al contratista, y como se ha reiterado en diversas ocasiones en este escrito de alegaciones (documentación aneja en el **ANEXO 1**), todos los proveedores e intermediarios que intervinieron adquiriendo productos de protección de la salud en el mercado asiático para ponerlos a disposición de las entidades demandantes afrontaron dificultades extraordinarias, todas ellas conocidas por el Ministerio a través de diferentes fuentes oficiales y perfectamente documentadas y detalladas en este escrito. Por esa razón, los motivos expuestos por los contratistas fueron aceptados, al considerar que los hechos acaecidos se encontraban fuera del ámbito de control de los obligados.

Esta misma consideración es la que se extrae de todos los informes de la Abogacía del Estado incorporados a los diferentes expedientes tramitados por el Ministerio de Sanidad. Incluso el propio Tribunal de Cuentas en otros informes de fiscalización sobre la contratación de emergencia para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por la Covid-





19, no sólo reconoce la situación excepcional en un contexto de desabastecimiento mundial, sino que en varios de estos informes⁴⁰ ni siquiera se realiza consideración alguna sobre la aplicación de penalidades o exigencia de daños y perjuicios, asumiendo que, dada la excepcionalidad y especiales circunstancias existentes, no concurrían causas imputables a los contratistas y, por tanto, no se daban los requisitos legales necesarios para dicha aplicación.

Finalmente, como ya ha quedado expuesto anteriormente en este escrito de alegaciones, el Ministerio de Sanidad gestionó las diferentes incidencias en forma de demoras o cumplimientos insatisfactorios en algunas entregas que iban surgiendo en la ejecución de los contratos, teniendo en cuenta siempre las necesidades de interés público sanitario a satisfacer, y de acuerdo con las posibilidades y prerrogativas que la ley establecía, específicamente en los artículos 195.2, 205 y 305 de la LCSP, y en línea además con los principios que jurisprudencial y doctrinalmente se encontraban firmemente asentados en nuestro ordenamiento

En consecuencia, se solicita la supresión del apartado 13 de las conclusiones. En su defecto, se solicita la eliminación del último inciso (desde "No obstante..." hasta el final del apartado) y la expresa constancia en las conclusiones de dicho informe final de que la actuación del Ministerio de Sanidad se produjo con estricta sujeción al ordenamiento jurídico en estas cuestiones.

CONCLUSIÓN 14

El anteproyecto de informe considera en este apartado de conclusiones, en primer lugar, que únicamente en 33 contratos fiscalizados ha quedado reflejo documental de haber realizado alguna gestión para promover la concurrencia, lo que no puede calificarse como irregularidad, teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 120 de la LCSP, pero que sí

⁴⁰ Informe (1.452) de fiscalización de los contratos tramitados de emergencia por los Ayuntamientos de los municipios con población superior a 300.000 habitantes para atender las necesidades derivadas de las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis sanitaria causada por el Covid-19, ejercicio 2020; y en el Informe (1.473) de fiscalización de la contratación de emergencia celebrada durante el ejercicio 2020 en el ámbito de la Administración Socio-Laboral y de la Seguridad Social como consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-2019, aprobado por el tribunal de cuentas el 26 de mayo de 2022.

CSV :

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





puede considerarse una “buena práctica”, señalando que no se ha llevado a cabo esta “buena práctica” el resto de contratos fiscalizados.

A este respecto corresponde remitirse a lo señalado en las alegaciones al epígrafe 11.3.8, en las que se considera ciertamente discutible defender como buena práctica la realización de actuaciones no obligatorias que, ante las circunstancias de grave e inminente peligro para la ciudadanía que exigían una acción inmediata y sin demora, no habrían tenido otro efecto más que dilatar la adjudicación de suministros esenciales para la protección de la salud.

En este mismo sentido, se recuerda que cuando por las características del objeto del contrato y la naturaleza de la necesidad a satisfacer fue posible recabar ofertas a varias empresas y solicitarles documentación adicional, el Ministerio de Sanidad lo hizo puntualmente, a pesar de no ser exigido por las normas legales aplicables a la tramitación de emergencia.

Por todo ello, se solicita que en el informe final se suprima el primer párrafo del apartado 14 de las conclusiones.

Por otro lado, el anteproyecto de informe señala que no se le ha facilitado el listado de empresas remitido desde la Oficina de Comercio de Pekín y que únicamente tres empresas se habían comunicado mediante el mail corporativo habilitado por el Ministerio de Sanidad cuando, como se ha alegado, fueron ocho las empresas que lo hicieron.

En atención al listado facilitado (ANEXO 7) y las alegaciones realizadas con respecto a la cifra real de contratos (ocho) en los que las empresas contactaron con el Ministerio a través del correo corporativo, y el resto de fuentes a las que se acudió para identificar empresas fiables, se solicita la modificación en este sentido del apartado 14 de las conclusiones.

Finalmente, en el último inciso del segundo párrafo de ese apartado 14 de las conclusiones se señala que en 13 contratos se produjeron “resoluciones, retrasos o entregas defectuosas”, “lo que afectó a la eficacia de las compras de emergencia”, dando a entender nuevamente la existencia de una relación de causalidad directa entre el modo de selección de las empresas y la aparición de incidencias en fase de ejecución, respecto de lo cual ha de remitirse a lo referido anteriormente en este escrito de alegaciones, por cuanto tal afirmación subjetiva no es sostenida por ningún elemento probatorio. Lo que sí resulta



cierto e irrefutable es que estos expedientes fueron precisamente los de mayor volumen de suministro, los que incluían productos cuya demanda mundial estaba disparada, los más afectados por el estrangulamiento de las líneas de producción y los que más padecieron los cambios normativos del ordenamiento chino. Razones todas ellas de mucho mayor peso y que, por sí solas, explican las incidencias acaecidas en la ejecución de los diferentes contratos.

En consecuencia, se solicita la supresión en el informe final del último inciso del segundo párrafo del apartado 14 de las conclusiones (desde "En 13 contratos..." hasta el final del párrafo).

CONCLUSIÓN 15

En este apartado de conclusiones, el anteproyecto de informe considera, en primer lugar, que el hecho de que la tramitación de emergencia *"exima de la obligación de formar expediente y, por tanto, de acreditar en el mismo la capacidad y solvencia del contratista (...), no significa que en los contratos de emergencia el órgano de contratación no deba asegurarse de que el contratista, libremente elegido reúna los requisitos básicos de capacidad y solvencia"*.

Esta expresión es contradictoria en sus términos. Si la Ley exime de la obligación, no puede existir un deber de asegurar, siempre y en todo caso, que el contratista reúna los requisitos de capacidad y solvencia. En este sentido, se trataría más bien de una conveniencia o recomendación que habría de cumplirse siempre que las condiciones de la emergencia así lo hicieran posible. Como ha señalado el propio Tribunal de Cuentas en otros informes, la ausencia de actuaciones de comprobación en esta materia *"debería limitarse a aquellas cuya realización sea incompatible con la atención inmediata de la emergencia planteada"*⁴¹.

Esa fue precisamente la circunstancia concurrente en los contratos de emergencia del Ministerio de Sanidad, en los que no se llevaron a cabo todas y cada una de las comprobaciones exigidas por la LCSP, si bien sí se realizaron distintas averiguaciones, como se muestra en la documentación aportada junto a este escrito de alegaciones.

⁴¹ Informe (1.452) de fiscalización de los contratos tramitados de emergencia por los Ayuntamientos de los municipios con población superior a 300.000 habitantes para atender las necesidades derivadas de las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis sanitaria causada por el Covid-19, ejercicio 2020. Página 77.





En todo caso, como ya se ha señalado en este escrito de alegaciones respecto de varios de estos contratos, la no constancia documental de las comprobaciones realizadas no implica en ningún caso que no se tuviera constancia de la seriedad y viabilidad de las empresas y sus ofertas, lo que fue posible constatar a través de otros mecanismos, como los listados de empresas de confianza remitidas por [REDACTED] o por grandes grupos empresariales españoles con presencia en China, así como por otros medios de información oficiales de los que dispone el Estado. Precisamente también gracias a estas y otras comprobaciones pudieron desecharse diversas ofertas y empresas cuya fiabilidad fue puesta en entredicho o directamente descartada.

Por otro lado, en este mismo apartado 15 de las conclusiones, el anteproyecto de informe vuelve a deslizar la existencia de una relación causal entre los expedientes en los que considera que no se estableció un riguroso control sobre la capacidad y solvencia de las empresas contratadas, y la producción de incidencias que afectaron al inicio de la ejecución, al cumplimiento de los plazos de entrega, a los defectos de los productos e, incluso al cumplimiento mismo de los contratos. Tampoco aquí el anteproyecto de informe aporta justificación alguna que ampare dicho juicio de valor, o que cuestione el hecho cierto de que estos contratos, en su conjunto, adjudicaban el suministro de ingentes cantidades de material sanitario y de protección, los cuales fueron los más afectados por la situación del mercado internacional en aquellos meses. Fue esta situación la que afectó al cumplimiento de los plazos del suministro y no el método empleado para la selección de empresas o la aceptación de ofertas.

Por todo lo anterior, se solicita que en las conclusiones del informe final se aclare que la comprobación de la capacidad y solvencia, aunque no es obligatoria según la LCSP, tampoco es un elemento que deba incorporarse en los supuestos en que resultara incompatible con la atención inmediata de la emergencia planteada, dejando expresa constancia de que esa fue la razón por la que no se realizaron todos los trámites en algunos de los contratos de suministro de material cuya provisión inmediata resultaba imprescindible en el escenario vivido durante el mes de marzo de 2020, en particular en los contratos MISAN-23 a 31. Asimismo, se solicita que el número de expedientes en cada una de las circunstancias comentadas sea actualizado a la vista de la documentación aportada. Finalmente, se solicita que se elimine en el informe final toda referencia a la supuesta y no demostrada vinculación entre la comprobación de la capacidad y solvencia del contratista, por un lado, y la aparición de incidencias en los





contratos, por otro. A tal efecto se solicita la supresión de la parte final del apartado 15 (desde “*No ha quedado constancia documental de haberse adoptado ninguna cautela...*”, hasta el final del apartado).

CONCLUSIÓN 16

El anteproyecto de informe concluye en este apartado que en el contrato **MISAN-70**, sobre un servicio de atención psicológica a los afectados por la crisis sanitaria Covid-19, el adjudicatario fue una “*corporación pública que tiene encomendado el control profesional de la prestación de servicios como los contratados*”.

Ignora aquí el anteproyecto de informe que las corporaciones de derecho público pueden perfectamente contratar con las Administraciones públicas y prestar servicios encomendados, conveniados o sufragados por estas. De hecho, el Consejo General de la Psicología de España suscribe convenios con diversas entidades públicas y privadas y recibe también subvenciones de varios departamentos ministeriales. Adicionalmente, optar por la contratación de este tipo de servicios, en lugar de efectuar convenios de colaboración, es una recomendación realizada en diferentes ocasiones en informes del propio Tribunal de Cuentas.

En consecuencia, se solicita la eliminación de este apartado 16 en el epígrafe de conclusiones del informe final

CONCLUSIÓN 17

En esta conclusión el anteproyecto de informe considera que no hay constancia documentada de haberse elaborado un presupuesto previo o cualquier otro sistema de determinación de precio en varios contratos fiscalizados.

En atención a que este no es un requisito exigido por la legislación de contratos en la tramitación de emergencia, y teniendo en cuenta también que esta cuestión no fue objeto de fiscalización en los Informes 1.452, 1.473, 1.481 y 1.488 del propio Tribunal de Cuentas sobre un ámbito material similar, **se solicita la eliminación de este apartado 17 en el informe final de fiscalización.**





CONCLUSIÓN 18

Considera el anteproyecto de informe que en 25 contratos se omitió la publicación y que en 34 casos se hizo con retraso respecto a los plazos legales.

En atención a la información aportada sobre las publicaciones realizadas no contempladas en el anteproyecto de informe en el epígrafe II.3.11 (ANEXO 10), se solicita la correspondiente modificación de las cifras contenidas en este apartado.

CONCLUSIÓN 19

Con respecto a la obligación de dación de cuentas al Consejo de Ministros de la celebración de los contratos de emergencia, el anteproyecto de informe considera que en 9 casos no existe constancia documental de haberse producido esta.

En atención a la documentación adicional aportada junto con este escrito de alegaciones (ANEXO 11), en la que se acredita que se produjo la elevación de la dación de cuentas al Consejo de Ministros de todos los expedientes de contratación, se solicita la supresión de la referencia a los 9 contratos que, según el anteproyecto de informe, no cumplían con esta obligación.

CONCLUSIÓN 20

En relación con lo dispuesto en el artículo 120.1.c) de la LCSP, respecto al plazo de ejecución de las prestaciones de los contratos tramitados mediante el procedimiento de emergencia, el anteproyecto considera que en 7 contratos no ha quedado adecuadamente acreditado el momento cierto de inicio de la ejecución. Esta afirmación, de entrada, no es aplicable a los contratos **MISAN 23 a 26**, pues las consideraciones que se hacen en el epígrafe II.4.1 en nada afectan a la determinación del inicio de la ejecución, que puede perfectamente establecerse a partir de la documentación del expediente. Igualmente, por las razones expuestas en las alegaciones a dicho epígrafe, se considera que el inicio de la ejecución sí quedó acreditado en los contratos **MISAN-11, 21 y 70**.

Por otra parte, se concluye también en el anteproyecto que en 8 contratos se produjo el incumplimiento de este plazo legal, lo que, como ya se ha comentado, genera dudas sobre





la interpretación a realizar de dicho artículo 120.1.c) de la LCSP y, en particular, sobre si el retraso en la fase de ejecución representa ciertamente un incumplimiento de este plazo, o si, por el contrario, se trata de una incidencia contractual más, motivada por causas imprevisibles, y lo relevante a estos efectos es la previsión de dicho plazo en la declaración de emergencia y las memorias correspondientes. Porque, en caso contrario, la consecuencia legal del incumplimiento del primer plazo en que han de realizarse las prestaciones, habría sido dejar sin efecto las actuaciones de emergencia iniciadas y tramitar un procedimiento ordinario, que se hubiera prolongado meses hasta su adjudicación definitiva, lo que habría colisionado gravemente con la protección de la salud pública en plena crisis sanitaria.

En todo caso, incluso de mantenerse la interpretación por la que opta el anteproyecto de informe, es necesario salvaguardar la actuación de la Administración ante la particular gravedad y persistencia de las razones que produjeron, en todos los casos, la declaración de emergencia. A diferencia de lo que puede resultar habitual ante otro tipo de situaciones -catástrofes naturales, por ejemplo- un mes después de la declaración de emergencia persistían las mismas circunstancias de riesgo inminente para la vida de las personas, que hubieran obligado al órgano de contratación a reiterar las operaciones de adquisición, con los escasos proveedores disponibles, por la vía de emergencia, mediante una suerte de renovación de las declaraciones de emergencia. Unas gestiones que, por razones de eficiencia, eficacia, y celeridad, hubieran resultado enormemente entorpecedoras para atender debidamente la emergencia. Por tanto, incluso en el caso de que se optara por mantener la interpretación del artículo 120.1.c) que propone el anteproyecto, la ausencia de estas formalidades administrativas en los expedientes solo podría ser considerada como una incidencia formal, pero en ningún caso se puede concluir que el órgano debería haber tramitado procedimientos ordinarios de contratación, pues ello hubiera sido incompatible con la protección de la salud pública y la seguridad colectiva.

En consecuencia, se solicita que en este apartado de las conclusiones se suprima la referencia a que en 7 contratos no ha quedado acreditado el momento cierto de inicio de la ejecución, y que se atienda y, en su caso se incorpore, la interpretación razonada señalada anteriormente.





CONCLUSIÓN 21

Considera el anteproyecto de informe en esta conclusión que en los 11 contratos en los que se produjeron abonos a cuenta sin exigencia de garantías no quedó esta exención justificada de forma expresa, como exigía el apartado 2 del artículo 16 del RDL 7/2020, de 12 de marzo.

Tal y como se señaló en las alegaciones al *epígrafe II.4.2*, en todos estos expedientes, que tuvieron por objeto la adquisición de equipos y productos esenciales para la protección de la salud ante la pandemia, consta una declaración de emergencia y una memoria justificativa en la que se motiva la extrema necesidad de acudir a este procedimiento excepcional y en todos ellos se determina expresamente, en función de la naturaleza de los suministros a adquirir y su situación de desabastecimiento a nivel mundial, la no aplicación del régimen de garantías para los abonos a cuenta establecido en la LCSP, haciendo referencia expresa en todos los expedientes a lo previsto en el artículo 16.2 del RDL 7/2020. Por tanto, se considera que tal exención sí fue justificada de forma expresa.

Así lo entendió también la Intervención delegada en el Ministerio de Sanidad, pues en ninguno de los informes de fiscalización previa al pago a justificar de estos once expedientes realizó consideración alguna con respecto a la falta de justificación o cumplimiento de lo establecido en el artículo 16.2 del RDL 7/2020.

Por ello, se solicita la supresión en el informe final de este apartado 21 en el epígrafe de conclusiones. En su defecto, se solicita la incorporación de estas alegaciones, incluida la ausencia de consideración o reproche al respecto por parte de la Intervención de la Administración General del Estado.

CONCLUSIÓN 22

Se señala en primer lugar en este apartado que en 5 contratos fiscalizados falta el certificado acreditativo de la conformidad de la Administración con los servicios prestados o los suministros entregados, o dicho certificado presentó algún tipo de incidencia o irregularidad.

A la vista de las alegaciones realizadas al *epígrafe II.4.3* y los documentos aportados junto con este escrito de alegaciones en el ANEXO 13, se solicita la supresión de este apartado





ninguna de las causas contempladas en el artículo 96 del RGLCAP, sino por la propia dinámica de ejecución de contratos de esta naturaleza.

En consecuencia, se solicita la supresión de este apartado 24 en la redacción final del informe de fiscalización y, en su defecto, la modificación del texto de esta conclusión de acuerdo con las anteriores alegaciones y la documentación aportada.

CONCLUSIÓN 25

El anteproyecto de informe concluye en este apartado que *“en la ejecución de un elevado número de contratos se han producido diversas incidencias e irregularidades por demora en el cumplimiento de la obligación o por defectuoso cumplimiento que han motivado modificaciones de plazos, prórrogas, resoluciones y requerimientos de reposición de material que no cumplía los requisitos técnicos que, al efecto, establece la normativa vigente”*

Tal y como se ha expuesto anteriormente en este escrito de alegaciones, no puede hablarse de *“irregularidades”* cuando en ningún momento de la ejecución de los contratos de emergencia el órgano de contratación dejó de cumplir la normativa vigente. Las modificaciones de plazos, prórrogas, resoluciones y requerimientos de reposición de material fueron todas ellas actuaciones administrativas previstas en la Ley de Contratos del Sector Público, acometidas ante las circunstancias excepcionales en que se produjo la ejecución de los contratos y siempre debidamente justificadas y documentadas. Por ese motivo, se considera que en ninguna parte del anteproyecto de informe se aporta prueba o indicio alguno que permita sostener la utilización del calificativo de *“irregularidades”* para referirse a los contratos de emergencia del Ministerio de Sanidad, ni en el epígrafe II (*“Resultados de la fiscalización”*) ni, por lo tanto, tampoco en este epígrafe III (*“Conclusiones”*).

Igualmente, la calificación de *“cumplimiento defectuoso”* sólo sería aplicable a un número muy reducido de contratos (**MISAN-1 y MISAN-14**), que precisamente por esa razón fueron resueltos por el Ministerio de Sanidad, sin que los retrasos en el cumplimiento de plazos no imputables al contratista o la reposición de entregas parciales que no respondían a las características técnicas exigidas, puedan entenderse en ningún caso cumplimientos defectuosos en los términos del artículo 192 y siguientes de la LCSP, sino meras incidencias





alegaciones. E igualmente, que se clarifique la redacción para evitar que se interprete que cada uno de los contratos experimentó todas y cada una de las incidencias señaladas en el texto.

CONCLUSIÓN 26

Con respecto a las alusiones que se realizan en este apartado a los contratos **MISAN-01** y **MISAN-14** ha de reiterarse lo ya comentado en las alegaciones al *epígrafe II.4.6*.

Las alusiones que se realizan al contrato **MISAN-01** son meramente descriptivas, por lo que parecería conveniente, tanto su supresión en el *epígrafe II.4.6*, como en este apartado de conclusiones.

Con respecto a **MISAN-14**, vuelve a establecerse una relación directa entre la no acreditación de solvencia de la empresa, la resolución del contrato y el hecho de que, a pesar de haberse realizado los trámites oportunos, aún no se ha reintegrado la totalidad de lo adeudado. Dicha relación de causalidad no resulta en modo alguno probada, pues, por un lado, la comprobación de la solvencia no es obligatoria en los contratos de emergencia y, por otro y sobre todo, porque frente a este único caso (que sigue su tramitación en fase ejecutiva), hay bastantes más en los que empresas respecto de las cuales no pudo comprobarse plenamente dicha solvencia (por resultar incompatible con la atención inmediata de la emergencia), sí realizaron sus prestaciones completamente y a satisfacción de la Administración.

Por todo ello, se solicita que en la redacción final del informe de fiscalización se suprima la referencia al contrato **MISAN-01** y se elimine, con respecto al contrato **MISAN-14**, la relación que se establece entre la adjudicación a una empresa que no contaba con la solvencia y la no devolución hasta la fecha de la totalidad de las cantidades que se le anticiparon, modificándose también la cantidad expresada de acuerdo con la documentación aportada (ANEXO 16).

CONCLUSIÓN 27

En relación con el contrato **MISAN-02**, la conclusión a la que el anteproyecto de informe llega en este apartado es similar a la expuesta en el *epígrafe II.4.7*, en orden a considerar la no necesidad de proceder al suministro de los dispositivos VMI, el desistimiento no

CSV : [REDACTED]

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





realizadas por los contratistas, el Ministerio aceptó los nuevos calendarios de entrega -en línea con el artículo 195.2 LCSP. Dado que no concurría en este caso causa imputable al contratista (la causa principal de la demora alegada por el adjudicatario fue el retraso en el suministro de una pieza imprescindible procedente de Suiza, circunstancia conocida por el Ministerio de Sanidad (**ANEXO 1**) y que afectaba también a otros fabricantes), tampoco cabía la imposición de penalidades ni la reclamación de indemnización por daños y perjuicios al contratista, por no concurrir el presupuesto causal habilitante al efecto.

Por otro lado, pese a tratarse de “modelos básicos”, su adquisición, recepción y distribución a las CCAA fue determinante para afrontar con mejores garantías las sucesivas olas posteriores del Covid-19, dotando a las UCIs (y a los lugares habilitados donde se ubicaron camas de críticos) de un material imprescindible para el tratamiento de los pacientes más graves.

En atención a lo señalado, se solicita que en el informe final se suprima íntegramente también el apartado 28 del epígrafe III de conclusiones.

CONCLUSIÓN 29

Se concluye en este apartado que en 10 contratos adjudicados entre el 20 y el 25 de marzo de 2020 se produjeron retrasos en los plazos iniciales previstos, y que tras los requerimientos efectuados se aceptaron los nuevos calendarios de entrega “*que retrasaron la misma, en algunos casos, hasta tres y cuatro meses después de la fecha inicialmente prevista, produciéndose además demoras respecto de los nuevos plazos establecidos, desvirtuando con todo ello el carácter de emergencia de los contratos*”.

En primer lugar, se reitera que no es posible emitir un juicio objetivo sobre las incidencias experimentadas en los contratos de emergencia para el suministro de equipos y materiales de protección de la salud para hacer frente al Covid-19, adjudicados entre el 20 y el 25 de marzo de 2020, sin considerar ni hacer referencia a las circunstancias excepcionales que tuvieron lugar en aquellas semanas y meses.

En segundo lugar, se insiste en que todas las actuaciones del Ministerio de Sanidad y, en particular, la aceptación de los nuevos plazos y la no imposición de penalidades por considerar que los retrasos no eran imputables a los contratistas (**ANEXO 17**), se basaron en informaciones conocidas y constatadas por el Ministerio de Sanidad, ya acreditadas





En consecuencia, se solicita que en la redacción final del informe se incorpore a este apartado una referencia expresa a las circunstancias excepcionales que motivaron los retrasos en el cumplimiento de los plazos establecidos, en línea con las informaciones facilitada por la Oficina Comercial de España en Pekín y otras fuentes oficiales, incorporadas en el **ANEXO 1**, y a que, por tanto, resultaba de aplicación lo previsto en el artículo 195.2 de la LCSP para la aceptación de los nuevos plazos, quedando excluida la posibilidad de imponer penalidades o exigir indemnización al contratista, por no concurrir los requisitos legalmente previstos. Asimismo, se solicita que se aclare y cuantifique la duración de las demoras respecto a esos nuevos plazos y que se clarifiquen las fechas en las que los contratistas finalizaron los suministros en los contratos señalados, con mención al suministro continuado desde marzo de 2020 y en particular que a 30 de junio de 2020 en los contratos MISAN 23 a 27 se habían entregado 355 millones de mascarillas quirúrgicas y 494,4 millones a 31 de julio de 2020, lo que suponía más del 90% de las contratadas en estos expedientes (541 millones totales). Asimismo, por lo antedicho, se solicita la supresión del último inciso en el que se concluye que el carácter de emergencia de los contratos quedó desvirtuado.

CONCLUSIÓN 30

En este apartado el anteproyecto de informe concluye que en ninguno de los casos en los que se aceptó el retraso en la entrega se procedió a modificar el precio, a pesar de que, a su juicio *“los originales habían sido establecidos para una situación de desabastecimiento que en determinados casos estaba remitiendo en las nuevas fechas establecidas para la entrega, ni se planteó resolución parcial”*. Asimismo, hace referencia nuevamente a un documento interno del Ministerio de Sanidad de 26/27 de abril de 2020 que, también a juicio del anteproyecto de informe, suponía el reconocimiento de *“que ya las CCAA habían conseguido autoabastecerse”* y que pese a ello *“se aceptó que en los contratos se retrasara la entrega hasta el mes de agosto en 4 contratos y demoras posteriores sobre los nuevos plazos en 5 contratos”*. Señala también que en el caso de las mascarillas FFP2 los nuevos contratos supusieron la entrega entre julio y el 1 de septiembre de 2020. Con respecto a los dispositivos VMI *“se reconoce en los expedientes que los adquiridos eran de características básicas para cubrir las necesidades de emergencia iniciales, “pese a lo cual se recibieron más tarde cuando la situación de crítica necesidad de los primeros momentos había desaparecido”*.





A este respecto debe volver a recordarse, en primer lugar, que los suministros se produjeron de manera continuada en el tiempo a partir de finales de marzo de 2020, por lo que se considera incorrecto situar el momento de análisis y valoración sobre la necesidad de los productos o su precio en las fechas de finalización de los mismos. De hecho, la gran mayoría de las entregas se realizaron cuando la situación de dificultad de aprovisionamiento persistía con mayor intensidad. Según consta en las actas de recepción que forman parte de los expedientes, entre marzo y julio de 2020 ya se habían entregado al Ministerio de Sanidad más de 494,4 millones de mascarillas quirúrgicas de los 541 millones contratadas a través de los expedientes **MISAN-23 a 27**, lo que suponía un 91,3% del total. Las mascarillas FFP2 adquiridas en los contratos **MISAN-28 y 29** también fueron entregadas en julio y septiembre de 2020 tras la aceptación, como en los contratos anteriores, de las alegaciones y nuevos calendarios ofrecidos por los adjudicatarios.

En cualquier caso, todos los suministros de equipos de protección que constituyeron el objeto de los contratos analizados en este apartado (**MISAN 23 a 29**) fueron entregados en un periodo (entre marzo y octubre de 2020, aunque más de un 90% se entregó antes del 31 de julio de ese año), en el que continuaban siendo absolutamente necesarios. Unas veces para atender de manera inmediata las demandas del sistema sanitario, y otras para poder disponer de un stock suficiente con el que responder, también de manera inmediata, a necesidades que pudieran ir surgiendo en aquellos imprevisibles primeros meses de la pandemia. En todo caso, estos contratos permitieron posteriormente constituir reservas estratégicas con la finalidad de evitar que se repitiera en el futuro la situación de escasez vivida en 2020. Cualquier decisión administrativa en sentido contrario a la conformación inmediata de esas reservas hubiera comportado la asunción de un riesgo para la seguridad colectiva y la salud pública absolutamente incompatible con los mínimos parámetros de prudencia que deben presidir las decisiones de las autoridades sanitarias en un contexto de pandemia mundial.

En este sentido, como ya se argumentó en las alegaciones al *epígrafe II.4.7*, el documento interno de abril de 2020 al que se refiere también este apartado de conclusiones, no aludía más que a una situación temporal -ya que las CCAA comunicaban sus necesidades semanalmente- y parcial -ya que se refería sólo a alguna de ellas. En todo caso, circunstancias posteriores, como la desfavorable evolución de la situación epidemiológica, las decisiones que se adoptaron con respecto al uso obligatorio de la mascarilla o la constitución de reservas estratégicas, modificaron inevitablemente cualquier consideración parcial y provisional que pudiera haberse realizado en aquel momento





tenido que abonar las indemnizaciones previstas en el artículo 307 de la LCSP más, en su caso, los daños y perjuicios que el contratista hubiera podido alegar como consecuencia de los gastos en que hubiera incurrido en relación con los bienes no entregables ya fabricados.

Finalmente, en relación con los dispositivos VMI, se considera que a los efectos de la fiscalización carece de relevancia la consideración realizada en otro documento interno citado del Ministerio de Sanidad, este de 13 de junio de 2020. En primer lugar porque dicho documento no tiene el carácter de acto administrativo o de informe oficial, y carece de cualificación suficiente para determinar el contenido de la decisión final del órgano de contratación -razón por la que se solicitó anteriormente su no constancia en el informe definitivo. Y en segundo lugar, porque lo importante y determinante para motivar la decisión administrativa adoptada es que se trataba de un equipamiento imprescindible para atender a los enfermos más graves de Covid-19, tanto en el momento de la adjudicación del contrato de emergencia, como en los momentos en que fueron recibidos, incluyendo la última entrega realizada en julio de 2020. Tal y como se ha argumentado en este escrito, la situación epidemiológica fue empeorando en España desde finales del mes de junio de 2020, lo que motivó que, en previsión de nuevas olas epidémicas que pudieran provocar un incremento importante en los ingresos hospitalarios, el órgano de contratación considerase necesarios los equipos entregados, que por esta razón fueron recibidos de conformidad. Casi todos ellos fueron distribuidos a las CCAA, gracias a lo cual pudieron atenderse con mayor eficacia los casos graves que se produjeron en el otoño de 2020 y el invierno de 2021. Sirva, por tanto, como prueba documental de todo ello el propio acta de recepción de los equipos y la acreditación de la distribución de los mismos a los servicios de salud autonómicos que consta en los expedientes remitidos a ese Tribunal.

En atención a lo señalado, se solicita que en el informe final se elimine este apartado 30 del epígrafe de conclusiones o, en su defecto, que se suprima cualquier referencia o sospecha con respecto a la no necesidad de los suministros, los precios de adquisición o el no planteamiento de resoluciones contractuales, así como la adecuada contextualización sobre los tiempos en los que las entregas se iban produciendo, acompañando a la referencia que se realiza de manera parcial e incompleta sobre entregas "hasta el mes de agosto" y "demoras posteriores", el dato cierto, objetivo y comprobable en las actas de recepción y documentación anexa a las mismas, de que 494,4 millones de mascarillas quirúrgicas de los contratos examinados se entregaron al

CSV :

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica



Ministerio de Sanidad entre los meses de marzo y julio de 2020. Asimismo, se solicita que no sean incorporadas al informe las referencias al documento valorativo provisional sobre las características de los VMI de 13 de junio de 2020, por no constituir informe o actuación administrativa con cualificación suficiente para determinar el contenido ni el sentido de las decisiones del órgano de contratación.

CONCLUSIÓN 31

Insiste el anteproyecto de informe en este apartado en que *“a pesar de las demoras en el cumplimiento de los plazos”, “no se impusieron las penalidades previstas expresamente en los contratos”,* calculando esos supuestos importes en relación con los contratos **MISAN-02, MISAN-12, MISAN- 23 a 26 y MISAN 27**. Finaliza el apartado señalando que *“tampoco se exigieron indemnizaciones por los incumplimientos parciales o cumplimientos defectuosos”*.

Ignora el anteproyecto de informe en esta conclusión, como ya lo hiciera en el *epígrafe II.3.7*, el específico régimen legal sobre el que han de operar las penalidades en la contratación pública. De sus consideraciones pareciera que la imposición de penalidades constituye una suerte de acto obligatorio para la Administración ante cualquier situación que genere un retraso en los plazos del contrato, omitiendo la imprescindible concurrencia de las condiciones necesarias legalmente tasadas para que el órgano de contratación pueda quedar facultado para la imposición de penalidades. En particular, se omite cualquier referencia al requisito de que la causa ha de ser *“imputable al contratista”*, así como a la necesidad de atender *“a las circunstancias del caso”*, a pesar de encontrarse ambos elementos expresamente recogidos en el artículo 193.3 de la LCSP y en las propias cláusulas contractuales. En este mismo sentido se expresa el artículo 99.2 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en lo referido a la exigencia de indemnización por daños y perjuicios, constituyendo condición *sine qua non*, la concurrencia de retraso por causa imputable al contratista.

El presupuesto habilitante para otorgar a la Administración la posibilidad de imponer dichas penalidades o indemnización por daños y perjuicios es, por tanto, la imputabilidad de la causa de retraso al contratista, y como se ha reiterado en diversas ocasiones en este escrito de alegaciones, todos los proveedores e intermediarios que intervinieron adquiriendo productos de protección de la salud en el mercado asiático para ponerlos a





disposición de las entidades demandantes, afrontaron dificultades extraordinarias, todas ellas perfectamente detalladas, acreditadas y documentadas en este escrito (**ANEXO 1**). Por esa razón, los motivos expuestos por los contratistas fueron aceptados (**ANEXO 17**), al considerar que los hechos acaecidos se encontraban fuera del ámbito de control de los obligados.

Esta misma consideración es la que se extrae de los informes de la Abogacía del Estado incorporados a los diferentes expedientes tramitados por el Ministerio de Sanidad. Incluso el propio Tribunal de Cuentas en otros informes de fiscalización sobre la contratación de emergencia para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por la Covid-19, no sólo reconoce la situación excepcional en un contexto de desabastecimiento mundial, sino que en varios de estos informes ni siquiera se realiza consideración alguna sobre la imposición de penalidades o exigencia de daños y perjuicios por parte de los órganos de contratación, asumiendo que, dada la excepcionalidad y especiales circunstancias existentes, no concurrían entonces los requisitos legales necesarios, en particular la imputabilidad al contratista de las causas del incumplimiento de los plazos, para que ambas figuras pudieran aplicarse.

Asimismo, como ya ha quedado expuesto anteriormente en este escrito de alegaciones, el Ministerio de Sanidad gestionó las diferentes incidencias que iban surgiendo en la ejecución de los contratos, en forma de demoras o entregas de productos que no cumplían la calidad requerida, teniendo en cuenta las necesidades de interés público sanitario a satisfacer, de acuerdo con las posibilidades y prerrogativas que la ley establecía, específicamente en los artículos 195.2, 205 y 305 de la LCSP, y en línea además con los principios que jurisprudencial y doctrinalmente se encontraban firmemente asentados en nuestro ordenamiento en materia contractual.

En todo caso, se insiste en que ha quedado perfectamente acreditada la correcta prestación del servicio o recepción del suministro en todos los contratos objeto de fiscalización, tal y como consta en los expedientes remitidos, en las actas de recepción, en los documentos justificativos que acompañan a dichas actas y en la documentación aportada en los Anexos a este escrito, estando en vía ejecutiva o de reclamación al contratista los únicos casos pendientes (**MISAN-14** y lotes concretos de **MISAN-27** y **MISAN-29**).





En atención a lo anterior, se solicita la supresión del apartado 31 del epígrafe III. de Conclusiones del anteproyecto en el informe final de fiscalización. En su defecto, se solicita sean tenidas en cuenta las anteriores alegaciones en la redacción final, en particular la no concurrencia de los requisitos legales necesarios para imponer penalidades o exigencia de daños y perjuicios.

CONCLUSIÓN 32

En relación con las reposiciones de productos ordenada por el Ministerio de Sanidad a la vista de que no cumplían con la calidad exigida, el anteproyecto de informe concluye que se recepcionaron *“en meses en que el precio de los productos era ya muy inferior en el mercado, sin que a pesar de este retraso y la innecesariedad del material en dichas fechas, el Ministerio hubiera analizado, de acuerdo con los principios de economía y eficiencia, la conveniencia de resolver parcialmente los contratos con respecto a dichas unidades, tal como acordó en el contrato MISAN-02 y realizó en el contrato MISAN-29”*.

Primeramente, frente a lo señalado en el último inciso de este apartado, no parece que entre las obligaciones de los órganos de contratación se encuentre la de documentar en los expedientes, ya se tramiten estos por vía ordinaria, de urgencia o de emergencia, meros análisis o reflexiones que no se traduzcan posteriormente en actos administrativos de relevancia contractual. Cuando se acuerda la resolución de un contrato, lógicamente debe incorporarse la oportuna justificación en que la misma se ampara. Pero cuando la decisión es proseguir con la ejecución del contrato porque persiste la finalidad para la que este se adjudicó, y se ejercita la posibilidad que ofrece la Ley de exigir la reposición de los bienes defectuosos ya entregados (artículo 305 LCSP), no parece que deba quedar reflejo en el expediente de ninguna cuestión adicional, más allá de los propios requerimientos, que por sí mismos constituyen indicación suficiente de la decisión de dar continuidad a la ejecución del contrato.

Por otra parte, vuelve a plantearse en este apartado la innecesariedad de los materiales que fueron objeto de reposición y los precios a los que estos fueron abonados.

Estas reposiciones, que alcanzaron en su conjunto el 6,2% del total de mascarillas quirúrgicas adquiridas, se produjeron entre los meses de julio y noviembre de 2020, fechas en las que hay que recordar que España, aún sin vacunas disponibles, estaba sumida en plena tercera ola de la epidemia como consecuencia de la extensión de una nueva variante,





más contagiosa que la cepa original, que provocó una explosión de contagios y el incremento del número de hospitalizaciones e ingresos en UCIs. En esta situación epidemiológica y sanitaria, el Ministerio de Sanidad continuaba distribuyendo mascarillas a los servicios sanitarios y otras entidades receptoras, a la vez que mantenía su decisión de constituir reservas suficientes para atender posibles necesidades futuras. De acuerdo con los antecedentes vividos, la información entonces disponible y la incertidumbre existente en aquellos momentos, la decisión de optar por la reposición del material en lugar de la resolución parcial de los contratos fue la más prudente y responsable desde el punto de vista sanitario. Cualquier decisión administrativa en sentido contrario habría comportado la asunción de un riesgo para la seguridad colectiva y la salud pública absolutamente incompatible con los mínimos parámetros de prudencia que deben presidir las decisiones de las autoridades sanitarias en un contexto de pandemia mundial.

Por otro lado, y como ya se ha señalado en este escrito, los precios unitarios de las mascarillas repuestas eran, incluso en aquellos meses, inferiores a los que otras entidades públicas estaban abonando con ocasión de nuevos contratos de emergencia adjudicados en esas fechas para la adquisición de los mismos productos. Ello indica que, aun en el caso en que estos contratos se hubieran resuelto parcialmente, las nuevas adjudicaciones que hubiera habido que realizar -puesto que la necesidad persistía-, no se habrían hecho, necesariamente, a precios inferiores. Y todo ello sin tener en cuenta la posible oposición de los contratistas a la resolución de los contratos y las posibles exigencias compensatorias ante tal decisión.

Finalmente, no se comprende la referencia que se realiza en este apartado al contrato **MISAN-02**, que no fue objeto de resolución. La resolución parcial y solicitud de reintegro en el contrato **MISAN-29** se produjo en diciembre de 2021, fecha muy posterior a las anteriores. En ese momento, la situación epidemiológica y sanitaria, con casi el 80% de la población vacunada y una nueva variante menos agresiva que las anteriores, era muy diferente, y podía asegurarse con total certeza que las mascarillas pendientes de entrega ya no resultaban necesarias.

Por todo lo anterior, se solicita la eliminación del apartado 32 del epígrafe de conclusiones en el informe final de fiscalización. En su defecto, se solicita la inclusión de las anteriores alegaciones, en particular en lo referente a la adecuación de las actuaciones a Ley, la necesidad de continuar con los suministros y las apreciaciones sobre la adecuación de los precios al mercado, aun en meses posteriores a la adjudicación.

CSV :

DIRECCION DE VALIDACION : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





CONCLUSIÓN 33

Concluye aquí el anteproyecto de informe que a septiembre de 2022 se encuentra pendiente la reposición de 400.0000 gafas en el contrato **MISAN-28** y la devolución del importe correspondiente a 1,243 millones de mascarillas FPP2 del contrato **MISAN-29**, ambas exigidas mediante requerimiento de 29 de diciembre de 2021, *“sin que se justifique el retraso en la reclamación ni las razones para la exigencia de reposición en lugar de la resolución del contrato MISAN-28, a la vista de su precio y falta de demanda”*.

Como ya se ha comentado en este mismo escrito, el retraso en el requerimiento en el contrato **MISAN-28** se debió a que en el primer ensayo sobre las gafas de protección, realizado el 8 de junio de 2020, el CNMP no emitió un informe completo, dada la sobrecarga de actividad que tenía entonces, sino que incorporó los resultados a una hoja Excel, en la que no pudieron identificarse en su momento los productos suministrados por este proveedor. Detectado el error durante las tareas de revisión del stock, en mayo de 2021 procedió a realizarse un nuevo ensayo, cuyos resultados motivaron la exigencia de reposición al contratista, ya que, incluso en esta fecha, el suministro de gafas de protección continuaba siendo de interés de cara a la constitución de las reservas estratégicas.

Igualmente, en el caso del contrato **MISAN-29**, se detectó en octubre de 2021 un error previo de identificación del lote. Sometidos posteriormente a ensayo los productos, se detectó que las mascarillas no se correspondían con el modelo acordado, circunstancia que, junto con los defectos en el embalaje, motivaron el requerimiento efectuado. La nueva reclamación remitida y la solicitud de informe a la Abogacía del Estado sobre los siguientes trámites a realizar para la recuperación del importe, se incluyen en el **ANEXO 17**.

Por ello, se solicita la admisión e incorporación de estas alegaciones en el informe de fiscalización definitivo.

CONCLUSIÓN 34

Más allá de los requerimientos efectuados por falta de calidad de los productos, el anteproyecto de informe concluye que *“se han detectado otros supuestos de material recibido que no cumplía los requisitos establecidos y en los que no se exigió, igualmente, la*





reposición o devolución de su importe, sin que se justifiquen los motivos para ello” en varios supuestos de los contratos **MISAN-23 a 26, MISAN-27 y MISAN-30.**

Todas las actuaciones realizadas en ejecución de los contratos señalados se ajustaron al ordenamiento jurídico y contractual, al marco técnico aplicable y a los principios de una gestión eficaz y responsable ante la situación sanitaria existente. En todos los casos las mascarillas y el resto de elementos de protección se recibieron en las cantidades contratadas y con las características exigidas en los documentos contractuales. Las que no cumplieron estos requisitos fueron devueltas y repuestas por los contratistas.

Como ya se ha expuesto, la Recomendación (UE) 2020/403 de la Comisión de 13 de marzo de 2020, estableció como prioridad para las autoridades públicas europeas el suministro de productos sanitarios y equipos de protección para hacer frente al Covid-19, aun cuando no cumplieran los requisitos de la legislación europea, incluida la colocación del mercado CE, siempre que se asegurase un nivel de protección de la salud y seguridad elevado. Las Resoluciones de 20 de marzo y 23 de abril de 2020, de la Secretaría General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa, establecieron como disposiciones aplicables en España estas recomendaciones europeas.

Por tanto, durante aquellos meses no resultaba obligatoria la aplicación de los requisitos establecidos en las normas técnicas europeas, siempre que las autoridades garantizaran un nivel de calidad y seguridad adecuado. Los sistemas de control llevados a cabo para que los productos adquiridos pudieran ser puestos en uso incluían la verificación documental de cada envío, inspecciones y controles en el país de origen, pruebas de calidad y ensayos en destino y un sistema de alertas y de intercambio de información técnica con otros países europeos (RAPEX) y con los servicios de salud autonómicos (que, además, también procedían a realizar sus propios controles).

En las pruebas de verificación y ensayo llevadas a cabo (por el CNMP, AITEX, AENOR, etc.) el elemento clave que se tuvo en consideración para garantizar que las mascarillas tuvieran un nivel de protección de la salud y seguridad elevado durante los primeros meses de escasez a nivel mundial, fue el parámetro de eficacia de filtración bacteriana (BFE%), que era además la característica esencial requerida en los documentos contractuales. En el caso de los trajes de protección del contrato **MISAN-30** el elemento clave para su admisión fue la resistencia a la penetración a sangre sintética.





La Norma europea UNE EN ISO 14683: 2019+AC: 2019, a pesar de no ser vinculante en los productos que no tenían marcado CE, fue el marco utilizado en la valoración del parámetro de eficacia de filtración bacteriana, de modo que esta debía ser $\geq 98\%$ para el uso por profesionales sanitarios (Tipo II y IIR). Este fue el criterio de admisión, con independencia de los demás requisitos para obtener el marcado CE, en el contexto de emergencia sanitaria y escasez de recursos en los primeros meses de la pandemia. En concreto, según los expertos, el parámetro de la respirabilidad tiene una importancia relativa, pues está asociado a la comodidad a la hora de llevar la mascarilla, por lo que ante las circunstancias extremas de escasez de material se consideró que, una vez asegurada la BFE, prevalecía la necesidad de dotar de mascarillas suficientes al sistema sanitario sobre cualquier pequeña oscilación en los valores de respirabilidad de los equipos de protección.

Esa fue la razón por la que durante el periodo de emergencia sanitaria y escasez de suministros se aceptaron mascarillas que cumplían con el parámetro de eficacia de filtración, aunque no lo hicieran con el de respirabilidad o con los requisitos de etiquetado o embalaje, lo cual, en todo caso, no afectaba al cumplimiento de las especificaciones requeridas en los contratos celebrados. Adicionalmente, se aceptaron mascarillas cuyo tipo (II o IIR) no venía identificado (al no existir esa clasificación en China), y en las cuales sí se cumplía el parámetro de respirabilidad con respecto al tipo IIR. Estas fueron las razones por las que en esos casos se aceptó el material y no se procedió a exigir la reposición o devolución del importe.

En cualquier caso, se insiste en que el criterio de eficacia de filtración bacteriana era el único requerido en los documentos contractuales de adquisición de mascarillas quirúrgicas, por lo que las actuaciones realizadas no sólo fueron técnicamente las adecuadas, sino también todas las correctas desde el punto de vista jurídico y contractual.

En relación con la recepción de 17,9 millones de mascarillas (*subapartado a* del anteproyecto) en los contratos **MISAN 23 a 26**, se reitera que lo relevante a efectos contractuales es la acreditación por el adjudicatario del cumplimiento de las prestaciones y su comprobación por la Administración, por lo que la actuación del órgano de contratación fue correcta en todo momento, como lo fue también cuando rechazó la puesta a disposición de 152 millones de mascarillas que la propia empresa adjudicataria declaraba de uso no médico, y requirió el cumplimiento del contrato en los términos establecidos (página 52 del anteproyecto). Y todo ello a pesar de que la calificación del

CSV :

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





producto como uso médico o no médico se realiza en base a la normativa China, sin correlación directa con las categorías europeas.

Las mascarillas analizadas en los contratos de los fabricantes [REDACTED] [REDACTED] (subapartados b, c y d) cumplían todas ellas el parámetro de eficacia de filtración, aplicándoles los criterios de aceptación señalados anteriormente, al igual que sucedió con las mascarillas del contrato **MISAN-27**. En relación con la alerta de control de mercado sobre un certificado de marcado CE falso, se realizaron hasta 8 ensayos sobre los productos de este fabricante, que resultaron satisfactorios en todos los casos.

En relación con la no realización de controles a 29,5 millones de mascarillas de [REDACTED] (subapartado e), los resultados de los segundos controles realizados fueron muy diferentes de los primeros que habían motivado el requerimiento de 5 de octubre de 2020. En los segundos controles las mascarillas sí cumplieron el parámetro de respirabilidad para el Tipo IIR, por lo que no fue necesario repetir los ensayos en el resto de lotes entregados, ya que quedaban garantizadas las condiciones de eficacia, calidad y seguridad de los productos.

Por su parte, los primeros ensayos realizados a las mascarillas del fabricante [REDACTED] [REDACTED] fueron favorables. Cuando el resultado de los controles repetidos un mes después fue no conforme, se procedió a la retirada y devolución del material que no cumplía. En los controles llevados a cabo, no se detectaron incidencias en otros lotes de este fabricante (subapartado f).

La calificación de 7,5 millones de mascarillas como material a destruir debido a la imposibilidad de su identificación en almacenes se adoptó por razones de seguridad. No se debió a una deficiencia en la recepción, sino a un problema logístico puntual en el embarque en origen y en el almacenamiento, circunscrito a la sobrecarga de trabajo existente en las primeras semanas de la pandemia. Estas mascarillas representaban menos del 1% del total de mascarillas recibidas y gestionadas por el Ministerio de Sanidad e INGESA (subapartado g).

Con respecto a los 5,5 millones de mascarillas de tres fabricantes sobre los que según el anteproyecto (subapartado h) no se realizaron controles de calidad se desconoce a qué





fabricantes y lotes se refiere, remitiéndonos en todo caso a las consideraciones realizadas al epígrafe 11.4.7 en este escrito de alegaciones.

Por todo ello, se solicita que en el informe definitivo se elimine este apartado 34 del epígrafe de conclusiones. En su defecto, se solicita que se tengan en cuenta las anteriores alegaciones en cada uno de los subapartados, dando por justificados los motivos que llevaron a cada una de las actuaciones

CONCLUSIÓN 35

En relación con **MISAN-70**, concluye el anteproyecto de informe que no figura ninguna documentación acreditativa de los servicios prestados ni del control efectuado, *“si bien se preveía un mecanismo diario de coordinación”*.

En el expediente remitido originalmente al Tribunal se incluía el desglose de gastos, según costes salariales, y, además, la acreditación de la realización de la prestación consta en el informe final de servicio (**ANEXO 9**), en el cual se plasma también el mecanismo diario de coordinación, así como en el propio certificado de conformidad. En cualquier caso, existieron otros elementos que dejaron constancia de la realización satisfactoria de ese servicio, entre ellos el ya mencionado artículo publicado en la página web del Ministerio de Sanidad.

A la vista de las alegaciones realizada y de la documentación aportada, se solicita la supresión de este apartado en el epígrafe de conclusiones del informe final de fiscalización.

CONCLUSIÓN 36

Como ya se ha reiterado en diversas ocasiones, el uso o la distribución de los elementos de protección de la salud adquiridos mediante contratos de emergencia no forman parte de ninguna fase de la contratación pública, por lo que excedería del ámbito objetivo de la fiscalización. Así lo ha entendido el propio Tribunal de Cuentas en los cinco informes aprobados en 2021 y 2022 sobre contratación de emergencia para hacer frente al Covid-19 celebrados por diversas entidades públicas.

CSV : [REDACTED]

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





- e) Como ya se ha comentado, existió desde el primer momento una total coordinación del Ministerio de Sanidad con las CCAA y otras entidades públicas en el reparto de equipos de protección, sin que, en este último caso, las adquisiciones propias que realizaron varios Ministerios para atender a su personal, sobre los que ostentaban responsabilidades en materia de prevención y protección, impliquen en modo alguno lo contrario, dado el carácter preferente que tenía a efectos de distribución el sistema sanitario y sociosanitario.

Con respecto a la adquisición de mascarillas quirúrgicas y FFP2 (541 millones y 26,8 millones, respectivamente, en los contratos objeto de fiscalización), la planificación de las compras se realizó a partir de una estimación inicial realizada el 18 de marzo de 2020, proyectando a nivel nacional los datos de necesidades que entonces ofrecía la Comunidad de Madrid y aplicando las cantidades sobre un número determinado de meses. Dichas estimaciones se realizaron en un momento de absoluta escasez de materiales de protección, en el que apenas existía producción española ni europea y en el que el mercado asiático se encontraba desbordado. Que posteriormente en los meses siguientes la situación mejorara, y que por esa razón los suministros pudieran llegar a los receptores desde más proveedores, en nada afecta a la precisión del cálculo de necesidades o la planificación que se realizó entonces.

Por otro lado, la incertidumbre existente sobre la crisis sanitaria, la necesidad de seguir contando con suministros suficientes ante posibles incrementos de necesidades, roturas de stock (las CCAA comunicaban semanalmente sus necesidades) o problemas en las cadenas de aprovisionamiento, así como la decisión de constituir reservas estratégicas (en cantidades muy superiores a las señaladas en el anteproyecto de informe), fueron todos ellos factores que llevaron al órgano de contratación a actuar prudentemente y hacer uso de las facultades ofrecidas por la LCSP, aceptando las modificaciones de plazo y exigiendo la reposición de materiales que no cumplían los requerimientos establecidos. Cualquier decisión administrativa en sentido contrario hubiera comportado la asunción de un riesgo para la seguridad colectiva y la salud pública absolutamente incompatible con los mínimos parámetros de prudencia que deben presidir las decisiones de las autoridades públicas en un contexto de crisis sanitaria como la vivida.

En consecuencia con lo señalado, se solicita la supresión de este apartado 36 en el epígrafe de conclusiones del informe de fiscalización definitivo. En su defecto, se solicita la aceptación e incorporación de las alegaciones realizadas.

CSV : [REDACTED]

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CAROLINA DARIAS SAN SEBASTIAN | FECHA : 14/11/2022 13:28 | Sin acción específica





CONCLUSIÓN 37 Y 38

En relación con las incidencias detectadas en la formalización de documentos contables en dos (y no cinco, como señala el apartado 37) contratos fiscalizados, se aporta documentación justificativa (**ANEXO 18**) en el caso del contrato **MISAN-18**.

Por ello, se solicita la supresión de este apartado en el epígrafe de conclusiones del informe de fiscalización definitivo.

III.5. RELATIVAS A LA CONTRATACIÓN EN EL EXTERIOR

CONCLUSIÓN 39

En relación con las incidencias de carácter formal o de procedimiento detectadas en *“la práctica totalidad de los contratos formalizados o ejecutados total o parcialmente en el exterior”*, como ya se ha señalado, se considera que dichas incidencias no son tales.

En primer lugar, porque la determinación del órgano competente para la formalización de contratos en el exterior se incluyó solo a partir del RDL 9/2020, de 27 de marzo (BOE del 28), cuando todos los contratos de este tipo objeto de fiscalización se adjudicaron entre el 20 y 25 de marzo de 2020.

Igualmente, en todos estos contratos quedó justificada la exención de garantías en la realización de abonos a cuenta prevista en el artículo 16.2 del RDL 7/2020. En ellos consta una declaración de emergencia y una memoria justificativa en la que se motiva la extrema necesidad de acudir a este procedimiento excepcional y en ambos se determina expresamente, en función de la naturaleza de los suministros a adquirir y su situación de desabastecimiento a nivel mundial, la no aplicación del régimen de garantías para los abonos a cuenta establecido en la LCSP, haciendo referencia expresa a lo previsto en el artículo 16.2 del RDL 7/2020.

En atención a lo anterior, se solicita la eliminación de este apartado en el epígrafe de conclusiones del informe final.





III.6. RELATIVAS A DISTINTOS ASPECTOS OPERATIVOS

Se reitera la confusión existente en el conjunto del informe con respecto a si los análisis y valoraciones que se realizan son de observancia de la legalidad o de carácter meramente operativo. Con la denominación de este epígrafe se da a entender que únicamente en los epígrafes II.6 y III.6 se analizan cuestiones operativas, de gestión o de oportunidad, cuando estas consideraciones se realizan a lo largo de todo el anteproyecto de informe.

CONCLUSIÓN 40

Respecto a lo señalado aquí por el anteproyecto de informe sobre el objeto social de la adjudicataria de cuatro contratos de compra de mascarillas, ha de insistirse en que la adecuación del objeto social de la empresa adjudicataria de un contrato de emergencia al suministro encomendado, no es una obligación legal, y tampoco es una buena práctica cuando la comprobación de los requisitos de capacidad y solvencia puede poner en riesgo, como era indudablemente el caso, la atención inmediata a la necesidad que motiva precisamente la actuación de emergencia. En todo caso, siempre que fue posible y compatible con la necesidad de actuar con imperiosa urgencia, se realizaron comprobaciones sobre la situación financiera, seriedad y la capacidad para ejecutar las prestaciones de los diferentes contratistas, valorando asimismo su conocimiento y presencia del mercado chino, al que hubo que acudir entonces para adquirir la mayor parte de los suministros contratados.

Por ello, se solicita la supresión de este apartado en el epígrafe de conclusiones del informe definitivo o, al menos, la eliminación de la referencia al objeto social de la empresa adjudicataria de estos contratos.

CONCLUSIÓN 41

En atención a las valoraciones que el anteproyecto vuelve a realizar sobre las demoras en las entregas de mascarillas en relación con 9 contratos, se realizan nuevamente las siguientes alegaciones:

En primer lugar, se trataba de demoras motivadas por la situación excepcional de los mercados internacionales, cambios de regulación en China, carencia de materias primas, colapsos en fábricas, laboratorios y terminales de transporte, etc. En todos los casos consta





requerimiento de cumplimiento por parte del Ministerio de Sanidad, alegaciones de los contratistas, aceptación justificada de los nuevos calendarios y ejecución íntegra de las prestaciones en todos los contratos.

En segundo término, los precios abonados en el mes de marzo de 2020 en los contratos fiscalizados continuaban siendo precios aceptables y dentro de mercado en los meses posteriores (especialmente hasta julio, que es cuando se habían producido ya más del 90% de las entregas), tal y como puede comprobarse del análisis de los contratos de suministro celebrados por otras entidades públicas en esas fechas, y así se ha demostrado en los ejemplos ofrecidos al respecto en este escrito. Por tanto, no ha existido desvirtuación alguna de la justificación de precios.

En consecuencia, se solicita la eliminación del segundo párrafo de este apartado 41 en el epígrafe de conclusiones del informe de fiscalización definitivo.





**ALEGACIONES FORMULADAS POR EL MINISTERIO DE TRANSPORTES,
MOVILIDAD Y AGENDA URBANA**



ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE INFORME DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DE FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE EMERGENCIA CELEBRADOS EN 2020 PARA LA GESTIÓN DE LA SITUACIÓN DE CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19 POR LOS MINISTERIOS DEL ÁREA DE ADMINISTRACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO Y SUS ORGANISMOS AUTÓNOMOS

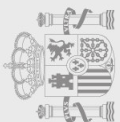
El 20 de septiembre de 2022 se ha emitido por el Tribunal de Cuentas (en adelante, TCU) el anteproyecto de Informe de Fiscalización de siete contratos de servicios licitados por órganos de contratación del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (en adelante, MITMA) por el procedimiento de emergencia durante la pandemia originada por el COVID-19. Según la numeración utilizada por el TCU, se trata de los contratos 01 y 02 de esta Secretaría de Estado, 03 de la Dirección General de Marina Mercante, 04, 05 y 06 de la Dirección General de Aviación Civil (en adelante, DGAC) y 07 del CEDEX. De todos ellos, a excepción del de la Dirección General de Marina Mercante, se han realizado observaciones a las que se realizan las siguientes alegaciones

-Expedientes MITMAU-01 y 02:

Se ha señalado por parte del TCU que no se determinó en los expedientes MITMAU-01 y 02, la duración de la prórroga del contrato y que en dicho contrato el plazo de ejecución del contrato se fijó de manera flexible o poco precisa.

El MITMA impulsó la contratación del análisis de la movilidad con *big data* considerando una necesidad ineludible el analizar los cambios que se producían en la movilidad de los españoles durante la pandemia. El objetivo era generar, de manera urgente, información para evaluar la efectividad de las medidas de restricción de la movilidad impuestas a la ciudadanía, poder predecir los impactos de otras futuras, así como alimentar modelos epidemiológicos que ayudasen a entender, predecir y mitigar la propagación del virus. Por tanto, la propia naturaleza del contrato hacía necesaria su vigencia durante todo el estado de alarma, ya que se trataba de una de las herramientas fundamentales para la evaluación de las medidas contra la propagación del virus. A tal fin, la duración máxima del contrato inicial se estableció coincidente con el periodo de vigencia del estado de alarma, más las seis semanas posteriores a dicha finalización, debido a la necesidad de mantener las series estadísticas de datos sin pérdida de continuidad. En consecuencia, la prestación del servicio se inició el día 30 de marzo de 2020, y se extendió hasta el 24 de mayo, dado que la vigencia del estado de alarma, inicialmente, alcanzaba hasta el día 11 de abril de 2020.

Sin embargo, el estado de alarma se fue prorrogando sucesivamente. Así, el Real Decreto 487/2020, de 10 de abril, dispuso la prórroga hasta las 00:00 horas del día 26 de abril de 2020. El Real Decreto 492/2020, de 24 de abril, estableció una nueva prórroga hasta las





00:00 horas del día 10 de mayo de 2020. Mediante el Real Decreto 514/2020, de 8 de mayo, se extiende la prórroga del estado de alarma hasta las 00:00 horas del día 24 de mayo de 2020; posteriormente, por Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, se proroga el estado de alarma hasta las 00:00 horas del día 7 de junio de 2020. Finalmente, por Real Decreto 555/2020, de 5 de junio, se proroga el estado de alarma hasta las 00:00h del 21 de junio.

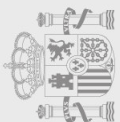
Dado el carácter esencial del servicio que se prestaba a través de dicho contrato, el contexto de extraordinaria incertidumbre que impuso la pandemia y las sucesivas prórrogas del estado de alarma que iban teniendo lugar, no se podía definir con precisión la fecha de finalización de la prórroga, estableciendo alternativamente como referencia para la finalización la misma el inicio de la tramitación de un contrato ordinario de servicios que diese continuidad a la actividad. No obstante, en garantía de cumplimiento de la normativa en materia de contratación, la prórroga finalizó tras la declaración del fin del estado de alarma en mayo de 2021.

En cuanto a la comunicación a la Intervención Delegada de la tramitación de emergencia del expediente realizada por el Director del Gabinete de la Secretaría de Estado, en lugar de por el propio órgano de contratación, como exige la disposición adicional centésima trigésima sexta de la Ley 6/2018, de 3 de julio y oportunamente indica el TCU, se toma nota de la observación y se tendrá en cuenta en las siguientes licitaciones que puedan producirse.

-Expedientes MITMAU-05 y 06:

En relación con estos expedientes el TCU ha señalado las siguientes observaciones:

1. Que en el MITMAU-05, primera adjudicación, no se hizo mención al artículo 120 LCSP que justifica el recurso a esta figura de contratación, si bien en el MITMAU-06 (prórroga) este punto ya fue corregido.
2. En ninguno de los dos contratos se informó de forma inmediata a la Intervención Delegada, tal y como requiere la disposición adicional centésima trigésima sexta de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, aunque si se informó con posterioridad.
3. No se incluyeron penalidades en caso de incumplimiento por parte del contratista en ninguno de los dos contratos

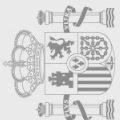




4. No se justificó adecuadamente (no se ha hecho referencia a circunstancias concretas) la no exigencia de garantías al contratista a pesar de haber realizado pagos a cuenta en ambos contratos.

Se considera conveniente realizar las siguientes alegaciones o aclaraciones con respecto a las mismas:

- A. Se trataba de la primera vez en la que la DGAC hubo de recurrir a esta figura de contratación, de la que no se tenía ningún tipo de experiencia previa.
- B. Las circunstancias en las que debió llevarse a cabo esta contratación “novedosa” (a los efectos de la DGAC), no fueron las más propicias para interiorizar de forma inmediata las diferencias de procedimiento con respecto a la contratación ordinaria.
- a. Por un lado, la urgencia extrema con la que hubo de actuar, ante unos servicios aéreos que los operadores no podían mantener prácticamente de la noche a la mañana, al haber cambiado radicalmente las condiciones de operación.
 - b. Por otra, los acontecimientos sobrepasaron ampliamente las capacidades tanto de la Administración como de los operadores aéreos. Los servicios jurídicos y otros estaban saturados de consultas, en un momento en el que la producción normativa del MITMA se multiplicó varios órdenes de magnitud.
 - c. Finalmente, se produjo al menos inicialmente, una interrupción de los circuitos habituales de comunicación interna y externa, en unos momentos en que todos los funcionarios tuvieron que teletrabajar y todavía no se tenían ni las rutinas ni la experiencia en este tipo de trabajo.
- C. A medida que fue necesario recurrir al procedimiento de contratación de emergencia para prorrogar los primeros contratos efectuados, se fueron incorporando las lecciones aprendidas. Esta es la explicación, por ejemplo, a la deficiencia 1 identificada por el Tribunal de Cuentas, que el propio informe reconoce fue corregida en el siguiente contrato, es decir en la prórroga del primero.
- D. Con respecto a las observaciones 3 y 4, se hace notar que, si bien es cierto que en los contratos no se incorporaron penalidades, esto fue así porque dichos contratos se concibieron como de duración limitada. La razón de ello es que cuando se realizaba la contratación no se sabía a priori cuánto tiempo se mantendría el estado de alarma. La idea de la contratación era ir comunicando al contratista semanalmente la necesidad de prorrogar el servicio o en su defecto finalizarlo, procediendo a realizar pagos semanales a cuenta a medida que se acercara el siguiente vencimiento. Esta





circunstancia limitaba tanto el riesgo para la Administración como la necesidad de aplicar penalidades en caso de incumplimiento, pues una posible penalidad que en todo caso podría haberse aplicado habría sido la no prolongación del contrato a la finalización de cada periodo semanal.

En referencia a la observación 4 en particular, se consideró así mismo, que la justificación incluida en la memoria de la contratación resultaba suficiente. En este sentido, en la memoria de la contratación se menciona el precepto al cual se acogió la DGAC (negrita añadido):

*“Atendiendo a las dificultades de tesorería que están afrontando las compañías aéreas como consecuencia de la dramática disminución de las reservas y los reembolsos masivos que están teniendo que afrontar por cancelación de sus operaciones, se considera justificado proceder a anticipar las cantidades necesarias para la ejecución de los servicios. Por otra parte, atendiendo a las previsiones de 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, a todos los contratos que hayan de celebrarse por la Administración General del Estado o sus organismos públicos y entidades de Derecho 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. En estos casos, si fuera necesario realizar abonos a cuenta por actuaciones preparatorias a realizar por el contratista, **no será de aplicación lo dispuesto respecto a las garantías en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público siendo el órgano de contratación quien determinará tal circunstancia en función de la naturaleza de la prestación a contratar y la posibilidad de satisfacer la necesidad por otras vías.**”*

Especificándose a continuación en cada contratación lo siguiente:

141V2020 (MITMAU-05)

“Dado que no se solicita aval y para limitar el riesgo para la Administración, se considera oportuno ir realizando anticipos semanales por importe de 161.000 euros los correspondiente a las dos primeras semanas y uno final por importe de 46.000 euros correspondiente a los últimos dos días de operación (suponiendo un inicio de las operaciones el 27 de marzo y finalización el 11 de abril).”

161V2020 (MITMAU-06)

“Dado que no se solicita aval y para limitar el riesgo para la Administración, se considera oportuno ir realizando anticipos semanales por importe de 250.000 euros.”

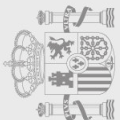


**-Expediente MITMAU-07**

Recibido el anteproyecto de informe de fiscalización de contratos de emergencia celebrados en 2020 durante la crisis sanitaria ocasionada por el COVID19 por el Tribunal de Cuentas, se aprecia la valoración positiva que ese Tribunal efectúa sobre las buenas prácticas de gestión utilizadas por el CEDEX respecto al contrato con título "Servicio de vigilancia presencial en los diversos Centros del CEDEX durante el confinamiento por el COVID19" respecto a diversos aspectos como:

- Haber dejado reflejo documental en el expediente de haber solicitado ofertas a más de una empresa, toda vez que el artículo 120 de la LCSP permite para los contratos de emergencia la libre contratación sin obligación de tramitar expediente de contratación y sin sujeción a los requisitos formales establecidos para los procedimientos ordinarios de contratación (epígrafe II.3.8).
- Ha quedado constancia documental de haberse realizado por el órgano de contratación la comprobación de que el contratista reúne los requisitos básicos de capacidad y solvencia que permitan, a priori, albergar una expectativa de adecuado cumplimiento del contrato en garantía del interés público, aun cuando en la tramitación de emergencia se exime de la obligación de formar expediente, y por tanto de acreditar en el mismo la verificación de la capacidad y solvencia del contratista con la formalidad y rigidez que la ley exige para los procedimientos ordinarios (epígrafe II.3.9).
- A pesar de que en el trámite de emergencia no existe la obligación de formación del correspondiente expediente administrativo, cabe señalar que existe un expediente completo (nº referencia: 90/2020), con los documentos que avalan la existencia de las razones de emergencia y las necesidades a satisfacer que justifican el recurso a esta forma de tramitación excepcional. (epígrafe II.3.10).
- Sin perjuicio de que en los supuestos de tramitación de emergencia de contratos públicos la ley no exija la formalización del contrato, hay que señalar que se formalizó el contrato el 16 de marzo de 2020, en un documento escrito en el que se consignaban, 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 pretendieron cubrir.

A continuación, se realizan las siguientes alegaciones, según el orden de las observaciones del informe:





- **Incumplimiento de la obligación legal de remisión de los contratos al Tribunal de Cuentas.**

Por error administrativo, el CEDEX no envió dicho contrato al Tribunal, no obstante, dicha deficiencia ha sido subsanada y ya en 2022 se ha remitido el contrato.

- **No existe vinculación entre el objeto del contrato y las razones de emergencia.**

Ante la declaración de emergencia y el confinamiento por el COVID-19, se consideró absolutamente necesario establecer un sistema adicional de vigilancia presencial en cada uno de los edificios del CEDEX, no solo por razones obvias de seguridad sino por razones operativas. El contrato de seguridad entonces vigente no recogía la vigilancia presencial y la ausencia de un servicio de vigilancia presencial en los Centros suponía una situación de peligro para los propios inmuebles y una situación de riesgo al existir en los centros productos químicos que de ser manipulados por personal no autorizado pudieran derivar en unas consecuencias graves. De haber realizado un contrato mediante un procedimiento normal, aunque fuese por urgencia, no podría haber dado tiempo a solucionar esta necesidad.

- **Deficiente definición de las prestaciones del contrato.**

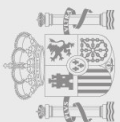
El contrato formalizado citaba expresamente en la cláusula primera, el objeto del mismo: “disponer de un vigilante presencial en cada Centro del CEDEX, con un horario de 8:00 de la mañana hasta las 15:00 (7 horas diarias) de lunes a viernes”

- **No hay designación expresa del responsable del contrato.**

Uno de los documentos que conforman este expediente es el “Acta de inicio de ejecución”, en la que figura el responsable del contrato.

- **Indeterminación de plazos y prórrogas.**

En el contrato se indicaba expresamente: “El plazo total de ejecución del contrato queda establecido desde el 16 de marzo hasta que termine el estado de alarma y sus prórrogas”. La misma Pandemia, hacía que el estado de alarma fuera prorrogándose sucesivamente sin tener certeza a priori de su finalización definitiva.





En todo caso, se manifiesta la intención del CEDEX de poner los medios para solventar las deficiencias observadas a cuyo fin se formulará un Plan de Acción en el que se incluirán las medidas correctoras y el calendario de las mismas.

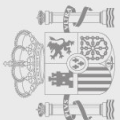
Conclusión

Desde esta Secretaría de Estado se aprecia la mención positiva que hace el TCU en su anteproyecto de muchos de los trámites realizados en cada una de las licitaciones fiscalizadas que excedían los requerimientos mínimos de un contrato de emergencia. Asimismo, se toma conocimiento de las observaciones y deficiencias identificadas en el marco de la función atribuida por la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y en la Ley 7/1988, de 5 de abril, reguladora de su funcionamiento, así como en cumplimiento del programa de fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2021 aprobado el 22 de diciembre de 2020, en el que, a iniciativa del propio Tribunal, fue incluida la realización de una Fiscalización de los contratos de emergencia celebrados en 2020 para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 por los ministerios del área de administración económica del estado y sus organismos autónomos y se tendrán en cuenta en las licitaciones que se realicen por el procedimiento de emergencia en lo sucesivo.

Madrid, a fecha de la firma electrónica

Raúl Míguez Bailo

DIRECTOR DEL GABINETE





ALEGACIONES FORMULADAS POR EL CENTRO DE ESTUDIOS Y EXPERIMENTACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD
Y AGENDA URBANA

VICEPRESIDENCIA
TERCERA DEL GOBIERNO
MINISTERIO
PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA
Y EL RETO DEMOGRÁFICO

CEDEX
CENTRO DE ESTUDIOS
Y EXPERIMENTACIÓN
DE OBRAS PÚBLICAS

ALEGACIONES DEL CEDEX AL ANTEPROYECTO INFORME FISCALIZACIÓN CONTRATOS EMERGENCIA COVID-19 AÑO 2020

En relación con la fiscalización de los contratos de emergencia celebrados en 2020 para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 por el Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas, que está llevando a cabo el Tribunal de Cuentas, NO se formulan alegaciones al ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN de dichos contratos.

En Madrid, a la fecha de la firma electrónica

LA SECRETARIA DEL CEDEX
Sonia Fernández-Pacheco Rodríguez

LA DIRECTORA DEL CEDEX
Áurea Perucho Martínez



ALEGACIONES FORMULADAS POR EL EXMINISTRO DE SANIDAD, D. SALVADOR ILLA ROCA

Barcelona, 10 de octubre de 2022



TRIBUNAL DE
CUENTAS

E 202200200000191
11/10/2022 10:52:15
CSV: 17763-27452-C5457-67124
REGISTRO GENERAL OFICINA PADRE DAMIÁN



Estimado Consejero:

En contestación a su escrito de fecha 14 de septiembre de 2022, por el que se remite el Anteproyecto de Informe de *"Fiscalización de los contratos de emergencia celebrados en 2020 para la situación de gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19 por los Ministerios del Área de Administración Económica del Estado y sus organismos autónomos"*, a fin de realizar las oportunas alegaciones al mismo, en mi condición de Ministro de Sanidad desde el 12 de enero de 2020 hasta el 26 de enero de 2021, le comunico que me remito a las alegaciones que se realicen desde el Ministerio de Sanidad.

Un cordial saludo,

Salvador Illa Roca



ALEGACIONES FORMULADAS POR EL EXMINISTRO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, D. JOSÉ LUIS ÁBALOS MECO



TRIBUNAL DE
CUENTAS

E 202200100002977

06/10/2022 09:38:02

CSV: 64561-67654-12533-66231

REGISTRO GENERAL. OFICINA PRINCIPAL



Sr. D. Javier Morillas Gómez
Consejero
**Departamento de los servicios
públicos básicos y de los bienes
públicos de carácter preferente**
Tribunal de Cuentas
Calle Fuencarral 81.
28004 Madrid.

En relación con su escrito en el que me da traslado del **anteproyecto de informe de fiscalización de los contratos de emergencia celebrados en 2020 para la gestión de las situaciones de crisis sanitaria ocasionada por el covid-19 por los Ministerios del Área de Administración Económica del Estado y sus organismos autónomos**, le informo que, desde mi cese en el cargo como Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, no dispongo de acceso a la documentación referida a las actuaciones fiscalizadas. En cualquier caso, desde mi conocimiento, todo se ha realizado desde la más estricta legalidad y, por medio del presente escrito, le traslado mi adhesión a las alegaciones que realice el Departamento sobre el referido anteproyecto de informe.

En Madrid, a 04 de octubre de 2022

Fdo.: José Luis Ábalos Meco.