



Nº 1.489

INFORME PARA LA FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE EMERGENCIA CELEBRADOS EN 2020 PARA LA GESTIÓN DE LA SITUACIÓN DE CRISIS SANITARIA OCACIONADA POR EL COVID-19, EN EL ÁMBITO DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL ESTATAL NO FINANCIERO



El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 27 de octubre de 2022, 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, en el ámbito del sector público empresarial estatal no financiero, 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 DE LA FISCALIZACIÓN.....	9
I.2.- OBJETIVOS, ÁMBITO Y PROCEDIMIENTO DE LA FISCALIZACIÓN.....	9
I.3.- ANTECEDENTES DE LA FISCALIZACIÓN Y RÉGIMEN JURIDICO GENERAL	11
I.4.- MAGNITUDES DE LA CONTRATACIÓN ANALIZADA	13
I.5.- TRÁMITE DE ALEGACIONES	14
II.- RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.....	15
II.1.- ANÁLISIS DE LOS CONTRATOS DE EMERGENCIA CELEBRADOS PARA LA GESTIÓN DE LA SITUACIÓN DE CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19.....	15
II.1.1.- Entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF)....	15
II.1.2.- AENA, S.M.E., S.A. (AENA).....	22
II.1.3.- Empresa de Transformación Agraria, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSA)	25
II.1.4.- PUERTOS DEL ESTADO	29
II.1.5.- RENFE VIAJEROS, S.M.E., S.A. (RENFE VIAJEROS)	32
II.1.6.- Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E. (CORREOS).....	34
II.2.- OTRAS CUESTIONES OPERATIVAS: ANÁLISIS DE PRECIOS.....	38
II.2.1.-. GEL HIDROALCOHÓLICO	39
II.2.2.-. PRUEBAS DIAGNÓSTICAS COVID-19.....	41
II.2.3.-. MASCARILLAS FFP2/KN95	42
II.2.4. GUANTES	43
II.3.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE RENDICIÓN DE LA INFORMACIÓN CONTRACTUAL AL TRIBUNAL DE CUENTAS.....	45
III.- CONCLUSIONES	47
III.1.- CONTRATACIÓN CELEBRADA POR ADIF (Apartado II.1.1)	48
III.2.- CONTRATACIÓN CELEBRADA POR AENA (Apartado II.1.2).....	49
III.3.- CONTRATACIÓN CELEBRADA POR TRAGSA (Apartado II.1.3).....	50
III.4.- CONTRATACIÓN CELEBRADA POR PUERTOS DEL ESTADO (Apartado II.1.4)	51
III.5. - CONTRATACIÓN CELEBRADA POR RENFE VIAJEROS (Apartado II.1.5).....	52
III.6.- CONTRATACIÓN CELEBRADA POR CORREOS (Apartado II.1.6)	52
III.7.- OTRAS CUESTIONES OPERATIVAS: ANÁLISIS DE PRECIOS (Apartado II.2)	54
III.8.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE RENDICIÓN DE LA INFORMACIÓN CONTRACTUAL AL TRIBUNAL DE CUENTAS. (Apartado II.3)	54
IV.- RECOMENDACIONES	55
ANEXOS	
ALEGACIONES FORMULADAS	

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ADIF	Entidad Pública Empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias
AENA	Aena S.M.E.,S.A.
CORREOS	Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E.
EPIS	Equipos de protección individual
IVA	Impuesto sobre el valor añadido
JCCPE	Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público
LFTCu	Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LOTCu	Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas
PCR	Polymerase Chain Reaction
PLACSP	Plataforma de Contratación del Sector Público
RENFE VIAJEROS	Renfe Viajeros S.M.E., S.A.
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación
TRAGSA	Empresa de Transformación Agraria, S.A., S.M.E., M.P.

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO N.º 1: REPRESENTATIVIDAD DE LA MUESTRA SOBRE LAS ENTIDADES FISCALIZADAS	13
CUADRO N.º 2: VARIACIÓN DE PRECIOS DURANTE EL PERÍODO FISCALIZADO POR ENTIDAD Y TIPO DE PRODUCTO.....	39

RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRÁFICO N.º 1: DISTRIBUCIÓN DE LA MUESTRA POR TIPO DE CONTRATO SEGÚN IMPORTE DE ADJUDICACIÓN (EXCLUIDO EL IVA).....	14
GRÁFICO N.º 2: DISTRIBUCIÓN DE LA MUESTRA POR OBJETO DEL CONTRATO.....	14
GRÁFICO N.º 3: EVOLUCIÓN DEL PRECIO POR UNIDAD DEL GEL HIDROALCOHÓLICO DE 0,1 LITROS.....	40
GRÁFICO N.º 4: EVOLUCIÓN DEL PRECIO POR UNIDAD DEL GEL HIDROALCOHÓLICO DE 0,5 LITROS.....	40
GRÁFICO N.º 5: EVOLUCIÓN DEL PRECIO POR UNIDAD DEL GEL HIDROALCOHÓLICO DE 5 LITROS.....	41
GRÁFICO N.º 6: EVOLUCIÓN DEL PRECIO POR UNIDAD DE LAS PRUEBAS DIAGNÓSTICAS PARA LA DETECCIÓN DEL COVID-19.....	42
GRÁFICO N.º 7: EVOLUCIÓN DEL PRECIO POR UNIDAD DE MASCARILLAS FFP2/KN95	43
GRÁFICO N.º 8: EVOLUCIÓN DEL PRECIO POR UNIDAD DE LOS GUANTES DE NITRILO	44
GRÁFICO N.º 9: EVOLUCIÓN DEL PRECIO POR UNIDAD DE LOS GUANTES DE VINILO	44
GRÁFICO N.º 10: EVOLUCIÓN DEL PRECIO POR UNIDAD DE LOS GUANTES DE LÁTEX	45

I.- INTRODUCCIÓN

I.1.- INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN

La “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 del sector público empresarial estatal no financiero” se ha llevado a cabo a iniciativa propia del Tribunal de Cuentas, al amparo del artículo 45 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu). La Fiscalización se incluyó en el Programa de Fiscalizaciones correspondiente al año 2021, aprobado por el Pleno, en su sesión de 22 de diciembre de 2020.

Los artículos 11 de la LOTCu y 39 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu), someten a la función fiscalizadora del Tribunal la contratación celebrada por la Administración del Estado y por las demás entidades integrantes del Sector Público.

La Fiscalización se encuadra dentro del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2018-2021, aprobado por el Pleno en su sesión de 25 de abril de 2018, en el *objetivo estratégico 1: “Contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico- financiera del Sector público”*. En concreto, en el *objetivo específico 1.2 “Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas”*, en su medida 1. *“Desarrollar fiscalizaciones en las que se determinen las irregularidades y deficiencias detectadas en la organización, gestión y control de las entidades públicas fiscalizadas, así como los progresos y buenas prácticas de gestión observadas”* (actuación 11 Incorporar a los informes progresos y buenas prácticas observadas) y en su medida 3. *“Fiscalizar actuaciones económico-financieras de relevancia y actualidad”* (actuación 15: Identificar líneas y criterios de relevancia y actualidad para la inclusión de fiscalizaciones en el Programa Anual de Fiscalizaciones; en el *objetivo específico 1.3 “Identificar y fiscalizar las principales áreas de riesgo, con especial hincapié en las prácticas que pueden propiciar el fraude y la corrupción”*, en su medida 2. *“Fiscalizar sistemáticamente contratación y subvenciones”* (actuación 21: *“Fiscalizar, de manera recurrente, todas las fases de la contratación y los distintos tipos de contratos atendiendo a las principales cuantías y áreas de riesgo por cada subsector público”*; y en el *objetivo específico 1.5 “Agilizar la tramitación de los procedimientos fiscalizadores”*, en su medida 1. *“Acortar los plazos de ejecución de las fiscalizaciones”* (actuaciones 37: Incorporar en el procedimiento de programación un cronograma de la fiscalización y 38: Cuantificación y control de tiempos de ejecución de la fiscalización).

El Pleno del Tribunal, en su sesión de 4 de enero de 2021, acordó el inicio de este procedimiento fiscalizador, según lo establecido en el artículo 3.b) de la LFTCu, y en la Norma 34, apartado Normas de Procedimiento, de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas. Las Directrices Técnicas conforme a las cuales se ha desarrollado la presente fiscalización fueron aprobadas por el Pleno en su sesión de 25 de febrero de 2021.

I.2.- OBJETIVOS, ÁMBITO Y PROCEDIMIENTO DE LA FISCALIZACIÓN

Objetivos

De acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno se configura como una fiscalización horizontal de cumplimiento y tiene como objetivo general verificar la observancia por parte de las entidades que constituyen su ámbito subjetivo de la normativa y de los principios de contratación aplicables a los contratos sometidos a la tramitación de emergencia o, en su caso, tramitados por procedimientos de carácter extraordinario que respondan a la misma naturaleza, celebrados como consecuencia de la situación de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 durante el ejercicio

2020. Asimismo, la fiscalización incluye determinados objetivos de fiscalización operativa que se exponen en la letra f) siguiente. Sus objetivos específicos son:

- 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 o de carácter extraordinario de los contratos analizados y su sujeción al artículo 120.1 a) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), o al artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, o, en su caso, a las condiciones establecidas en las instrucciones internas de las entidades que no tienen la consideración de poder adjudicador.
- c) Analizar la preparación, adjudicación y formalización de los contratos desde la perspectiva de la normativa y de los principios aplicables a la contratación pública.
- d) Verificar el cumplimiento de los requisitos de publicidad aplicables a estos contratos y de si se ha dado cuenta de los correspondientes acuerdos al Consejo de Ministros en el plazo máximo de treinta días.
- e) 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 LCSP 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; y 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.
- f) Como objetivos de carácter operativo, 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 ha verificado la observancia de las prescripciones de transparencia, sostenibilidad ambiental e igualdad de género establecidas normativamente en todo aquello que tuviera relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras. No se ha detectado ninguna cuestión en materia de igualdad y sostenibilidad ambiental relacionada con el objeto de la fiscalización.

Ámbito

El ámbito subjetivo de la fiscalización está constituido por las entidades del sector público empresarial estatal no financiero, excluidas las entidades del sector de la comunicación. Su ámbito objetivo se circunscribe a los contratos de emergencia y a aquellos que participen de la misma naturaleza, celebrados por estas entidades para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el

COVID-19, al amparo de lo dispuesto 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 (o de sus modificaciones efectuadas por los Reales Decretos-leyes 8/2020 y 9/2020) y al amparo del artículo 120 de la LCSP. En cuanto al ámbito temporal de la fiscalización, se extenderá al ejercicio 2020, desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre, aunque las comprobaciones se han ampliado a periodos anteriores o posteriores cuando se ha considerado conveniente para el cumplimiento de los objetivos previstos para la fiscalización.

Procedimiento

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras se han aplicado las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por su Pleno el 23 de diciembre de 2013, y se han realizado todas las pruebas y comprobaciones consideradas necesarias para la obtención de los datos e información a fin de soportar los resultados de la fiscalización en relación con cada uno de sus objetivos. Para ello, se ha procedido al examen, verificación y análisis de la información y documentación obrantes en el Tribunal de Cuentas y de la aportada en la ejecución de los trabajos de fiscalización por las entidades fiscalizadas. Estas comprobaciones y verificaciones se realizaron en la sede 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 los responsables de las citadas Entidades una adecuada colaboración.

I.3.- ANTECEDENTES DE LA FISCALIZACIÓN Y RÉGIMEN JURIDICO GENERAL

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 marzo¹, prorrogado en varias ocasiones por plazos de quince días hasta el 21 de junio de 2020² 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.

La contratación pública se vio afectada, entre otros aspectos, por la aprobación 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, que contempló, en su artículo 16, la posibilidad de que las entidades integrantes del sector público pudieran acudir a la tramitación de emergencia, prevista en el artículo 120 de la LCSP, para atender a las necesidades derivadas de la protección de las personas y de otras medidas adoptadas por el Consejo de Ministros para hacer frente al COVID-19, extendiendo su aplicación, en su disposición transitoria única, a aquellas contrataciones que respondieran a estas exigencias cuya tramitación ya se hubiera iniciado a la fecha de su entrada en vigor.

¹ 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.

² Artículo 2 del Real Decreto 555/2020, de 5 de junio, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

El artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020 fue objeto de dos modificaciones. La disposición final sexta del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo³ modificó dicho artículo para regular los casos en los que fuera necesario realizar abonos a cuenta por actuaciones preparatorias a realizar por los contratistas. Posteriormente, la disposición final segunda del Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo⁴, modificó el citado artículo 16 para extender su ámbito de aplicación a todas las entidades del sector público, introducir una serie de medidas para flexibilizar la adquisición urgente de productos imprescindibles en mercados extranjeros y excepcionar la aplicación de las normas de factura electrónica. El citado artículo 16 quedó expresamente derogado por la disposición derogatoria única 2.a) del Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo⁵.

La tramitación de emergencia exige actuar de manera inmediata, lo que justifica la ausencia de la mayoría de los trámites ordinarios de la contratación pública, incluida la publicidad de la licitación, aunque la LCSP no exime expresamente de la obligación de publicar la adjudicación y formalización de estos contratos y su comunicación al Consejo de Ministros. Además, la actuación de emergencia debe limitarse a lo estrictamente necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida y requiere una actuación inmediata que no se dilate en el tiempo, por lo que la ejecución ha de iniciarse en el plazo de un mes desde la adopción del acuerdo por el órgano de contratación.

La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE), en nota informativa sobre la utilización de la tramitación de emergencia del artículo 120 de la LCSP y artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, precisó que el órgano de contratación no es enteramente libre para contratar. Solo en los casos en que se haya acreditado debidamente la concurrencia de presupuestos legalmente fijados cabe acudir a la tramitación de emergencia. Por lo que se hace necesario que se ofrezca una exposición razonada de los motivos por los cuales no es posible resolver la situación mediante otros procedimientos menos restrictivos y se justifique que la actividad contratada se limita a lo estrictamente indispensable para prevenir y remediar los daños derivados de la situación de emergencia y de que no se prolongará fuera de esa situación.

Además, en la citada nota informativa, la JCCPE manifestó que no se puede exigir el anuncio de licitación dado que la LCSP, en su artículo 120, excluye la obligación de tramitar el expediente de contratación; sin embargo, la LCSP no contiene especialidades sobre la publicidad de la adjudicación y formalización en el perfil de contratante, en estos casos la publicidad deberá limitarse a lo que resulte pertinente teniendo en cuenta que no existe un procedimiento con los trámites habituales.

La JCCPE, en dicha nota informativa, señala que la ausencia de expediente de contratación justifica que se pueda prescindir de la formalización en un primer momento; no obstante, ello no excluye que con posterioridad pueda formalizarse y publicarse los extremos propios de contrato.

Por último, en la nota informativa la JCCPE indicó que la declaración de emergencia o la aplicación del procedimiento de emergencia recogida en el artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020 no excluyen la necesidad de que el órgano de contratación rinda cuenta al Consejo de Ministros; sin embargo, el Informe N.º 22/2020, precisó que el requisito de la dación de cuenta al Consejo de Ministros en los

³ Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

⁴ Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19.

⁵ 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.

contratos tramitados por emergencia previsto en el artículo 120.1.b) de la LCSP no sería de aplicación a las sociedades mercantiles estatales o a las fundaciones del sector público estatal.

I.4.- MAGNITUDES DE LA CONTRATACIÓN ANALIZADA

En el periodo fiscalizado, 33 entidades del sector público empresarial estatal no financiero celebraron 413⁶ contratos tramitados por emergencia incluidos en el ámbito objetivo y temporal de la fiscalización, con un importe, excluido IVA, de 142.159.270,36 euros cuyo detalle se recoge en el [Anexo I](#).

De conformidad con lo previsto en las Directrices Técnicas de esta fiscalización, la muestra se ha seleccionado entre los contratos tramitados por emergencia celebrados durante el ejercicio 2020, atendiendo tanto a criterios cuantitativos como cualitativos. Para su determinación se ha tenido en cuenta el régimen jurídico de la contratación aplicable a las distintas entidades del sector público empresarial estatal no financiero: poderes adjudicadores y entidades privadas. También se ha tenido en cuenta el volumen de contratación de las empresas, seleccionando las empresas que han tramitado más contratos de emergencia o de mayor importe. La representatividad de la muestra se ha calculado en función de los importes de adjudicación, excluido el IVA.

Se han fiscalizado 119 contratos tramitados por emergencia por importe de 112.160.885,72 euros (excluido el IVA), que representa un 78,9 % respecto del importe total, cuyo detalle se recoge en el [Anexo II](#).

Se han fiscalizado contratos de las siguientes entidades: Entidad Pública Empresarial Administrador de Infraestructuras ferroviarias, (ADIF), AENA S.M.E., S.A. (AENA); Empresa de Transformación Agraria, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSA); Puertos del Estado (PUERTOS DEL ESTADO); Renfe Viajeros S.M.E., S.A. (RENFE VIAJEROS) y Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E. (CORREOS).

El cuadro siguiente recoge los contratos de emergencia celebrados por las entidades fiscalizadas durante el ejercicio 2020 y los contratos de la muestra.

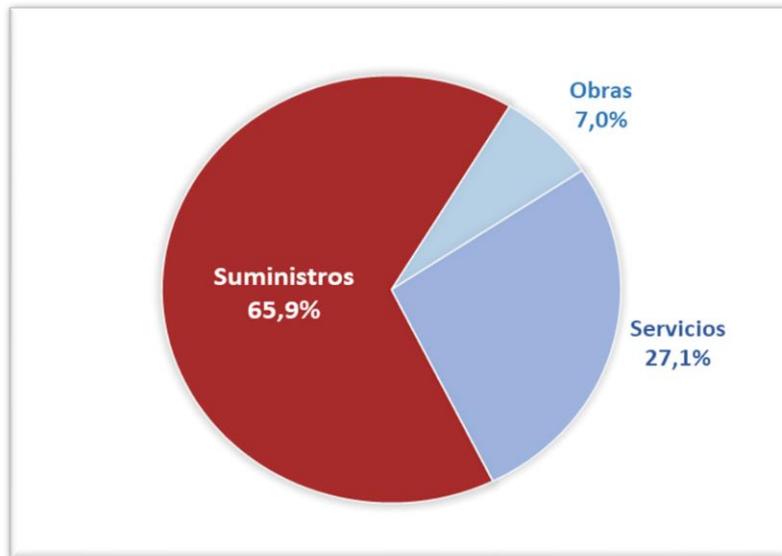
CUADRO N.º 1: REPRESENTATIVIDAD DE LA MUESTRA SOBRE LAS ENTIDADES FISCALIZADAS

ENTIDADES	TOTAL		MUESTRA		IMPORTE %
	N.º	IMPORTE	N.º	IMPORTE	
ADIF	27	19.525.217,31	14	18.644.259,80	95,49
AENA	8	29.199.857,93	4	24.792.594,72	84,91
TRAGSA	253	30.143.988,38	68	17.397.898,98	57,72
PUERTOS DEL ESTADO	4	21.215.750,00	2	20.800.000,00	98,04
RENFE VIAJEROS	10	4.067.009,39	1	2.279.352,00	56,04
CORREOS	31	30.549.841,00	30	28.246.780,22	92,46
TOTAL	333	134.701.664,01	119	112.160.885,72	83,27

Fuente: Elaborado por el Tribunal de Cuentas

⁶ Efectuada una depuración de las relaciones facilitadas por las Entidades, se excluyeron los contratos cuyas cuantías se identificaban con la contratación menor.

GRÁFICO N.º 1: DISTRIBUCIÓN DE LA MUESTRA POR TIPO DE CONTRATO SEGÚN IMPORTE DE ADJUDICACIÓN (EXCLUIDO EL IVA)



Fuente: Elaborado por el Tribunal de Cuentas

GRÁFICO N.º 2: DISTRIBUCIÓN DE LA MUESTRA POR OBJETO DEL CONTRATO



Fuente: Elaborado por el Tribunal de Cuentas

I.5.- TRÁMITE DE ALEGACIONES

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 44 de la LFTCu, los resultados de la fiscalización han sido puestos de manifiesto a los máximos responsables de las entidades fiscalizadas y a los que lo fueron durante los ejercicios fiscalizados. En algún caso en que no se ha dispuesto de una dirección de notificación de los anteriores responsables de las entidades fiscalizadas, se ha solicitado la colaboración de los actuales máximos responsables para el traslado de la notificación a aquellos. En total, el número de posibles alegantes ascendió a nueve, habiéndose ampliado el plazo para formularlas para los dos que lo solicitaron.

Se han recibido dentro del plazo establecido cinco escritos de alegaciones al Anteproyecto y uno remitido por el anterior responsable en el que se indica la adhesión a lo alegado por la entidad que

presidió. Para las alegaciones formuladas y representación de las entidades fiscalizadas, en todos los casos se ha verificado que quienes suscriben el documento de alegaciones ostentan poder de representación suficiente otorgado por sus respectivas entidades en sus actuaciones ante el Tribunal de Cuentas.

Las alegaciones presentadas, que se acompañan a este Informe, han sido analizadas y valoradas. Como consecuencia de ese análisis, se han introducido en el texto los cambios que se han considerado oportunos, ya sea para aceptar su contenido o para exponer el motivo por el que no se han aceptado. En aquellos supuestos en que las alegaciones formuladas constituyen meras explicaciones o comentarios de hechos o situaciones descritos en el informe o plantean opiniones sin un adecuado soporte documental, no se ha modificado el texto. En todo caso, el resultado definitivo de la fiscalización es el expresado en el presente Informe, con independencia de las consideraciones incluidas en las alegaciones.

II.- RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1.- ANÁLISIS DE LOS CONTRATOS DE EMERGENCIA CELEBRADOS PARA LA GESTIÓN DE LA SITUACIÓN DE CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19

II.1.1.- Entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF)

II.1.1.1.- INTRODUCCIÓN

ADIF en el periodo fiscalizado tramitó 27 expedientes de emergencia para la gestión de la crisis ocasionada por el COVID-19, por un importe total de adjudicación de 19.525.217,31 euros y todos, a excepción de uno, se suscribieron durante el primer estado de alarma decretado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, prorrogado por sucesivos Reales Decretos hasta el 21 de junio de 2020.

Se han examinado 14 expedientes, según el Anexo I, que suman un importe de 18.644.259,80 euros, lo que representa un 95,5 % respecto del importe total adjudicado, que se suscribieron durante el primer estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, en su mayoría (un total de 8), en el mes de marzo de 2020 y el resto entre los meses de abril y junio de ese mismo año.

II.1.1.2 JUSTIFICACIÓN DE LA TRAMITACIÓN DE EMERGENCIA

Los expedientes fiscalizados de ADIF se tramitaron por emergencia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, al responder a medidas que directa o indirectamente tuvieron como finalidad atender necesidades derivadas de la protección de las personas o de medidas adoptadas por el Consejo de Ministros para hacer frente al COVID-19. No obstante, en los expedientes nºs 5 y 8, que tuvieron por objeto los servicios de desinfección en ADIF y en la Entidad Pública Empresarial ADIF-Alta Velocidad (ADIF-AV) en la fase de desescalada, que se celebraron en junio y marzo de 2020, la tramitación por emergencia se acogió a lo dispuesto en el artículo 120 de la LCSP, si bien la Entidad justificó la necesidad de realizar las citadas contrataciones para garantizar la seguridad y salud de las personas ante la grave situación generada por el COVID-19, lo que determina que, en todo caso, se encontrarían dentro del ámbito de aplicación del Real Decreto- ley 7/2020.

Los expedientes tuvieron por objeto el suministro de mascarillas (n.ºs 1 y 2) y su posterior recogida, distribución y entrega (n.º 10); el suministro de gel hidroalcohólico (n.ºs 4 y 11); la realización de servicios de limpieza y desinfección de las instalaciones de la Entidad (n.ºs 3, 5 y 8); la realización de pruebas diagnósticas (n.º 9); el alquiler de vehículos para facilitar los trabajos de mantenimiento realizados por trabajadores especialmente sensibles (n.º 7); los sistemas de control de aforos (n.º 6) y los suministros y sistemas para facilitar el teletrabajo a los trabajadores de la Entidad (n.ºs 12 a 14).

II.1.1.3.- PREPARACIÓN, ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS

En los expedientes fiscalizados celebrados por la Entidad, tanto la emergencia como las necesidades a satisfacer fueron acordadas y concretadas por el órgano de contratación, en este caso, el Consejo de Administración, de conformidad con las instrucciones de las distintas unidades de la Entidad según la prestación a realizar (servicio de prevención de riesgos laborales, de informática, de mantenimiento y conservación); también fue el órgano de contratación el que determinó los proveedores encargados de su ejecución.

Por otra parte, respecto del expediente n.º 3 de la muestra, cuyo objeto eran servicios de limpieza y desinfección, al declarar la emergencia de su tramitación el órgano de contratación determinó las dependencias que se verían afectadas, pero no se concretó la frecuencia de la limpieza a realizar, por lo que la definición del objeto adolecería de cierto grado de indeterminación, que no se ajustaría a lo dispuesto en el artículo 120 de la LCSP, que ordena al órgano de contratación acordar lo necesario para dar respuesta a la emergencia sobrevenida. Este aspecto tampoco se concretó en la formalización posterior del contrato.

En el 78,6 % (n.ºs 1, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13 y 14) de los expedientes fiscalizados, ADIF justificó en sus respectivas declaraciones de emergencia la elección de la empresa encargada de realizar las distintas prestaciones en base a los siguientes motivos:

- En el expediente n.º 1, cuyo objeto consistió en el suministro de 5.000.000 de mascarillas FFP2, sin válvula, en cumplimiento de una Orden de 26 de marzo de 2020 del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana⁷, por importe de 12.500.000 euros, se justificó la elección del proveedor por ser el mismo al que se encargó la adquisición de mascarillas en Puertos del Estado, en ejecución de una Orden de 20 de marzo de 2020 del mismo Ministerio⁸ (expediente n.º 87 de la muestra) y que fue ejecutado de conformidad.
- En los expedientes n.ºs 5, 6, 7, 8 y 9 de la muestra, la adjudicación se justificó por tratarse de proveedores con implantación a nivel nacional. Se ha comprobado que todos cuentan con delegaciones en distintas Comunidades Autónomas y que habían contratado con diversas entidades del sector público estatal no financiero con anterioridad al año 2020, tales como la Entidad Pública Empresarial RENFE-Operadora, la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras, AENA, CORREOS, la Empresa Nacional de Residuos Radioactivos, S.A. S.M.E., entre otras, lo que permite establecer la presunción de que ADIF era conocedora de su capacidad y grado de solvencia para ejecutar las prestaciones contratadas. No obstante, se ha comprobado, por medio de la información que figura en la Plataforma de Rendición de

⁷ Orden TMA/292/2020, de 26 de marzo, por la que se regula una segunda adquisición y distribución de mascarillas por parte del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

⁸ Orden TMA/263/2020, de 20 de marzo, por la que se regula la adquisición y distribución de mascarillas por parte del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

Contratos del Tribunal de Cuentas, que el proveedor del expediente n.º 9, que tuvo por objeto el suministro y realización de pruebas diagnósticas a trabajadores de ADIF y de ADIF-AV, formalizó con AENA otros contratos de asistencia sanitaria, pero en fecha posterior al periodo fiscalizado, sin que conste en el expediente antecedente alguno en relación con la comprobación de su capacidad y solvencia técnica. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que el contrato fue ejecutado de conformidad.

- En los expedientes n.ºs 3, 12, 13 y 14 los adjudicatarios fueron empresas que se encontraban prestando servicios en la Entidad fiscalizada, lo que permitía el conocimiento por ADIF de su capacidad y grado de solvencia para ejecutar las prestaciones que constituían el objeto de los contratos.
- Por otra parte, en la declaración de emergencia de 27 de marzo de 2020 del expediente n.º 11, cuyo objeto consistió en la adquisición y suministro de gel hidroalcohólico higienizante para la protección de los trabajadores por COVID-19, con un importe de 203.200 euros, únicamente se indicó el proveedor al que se encargó el suministro, sin que exista antecedente alguno sobre los criterios seguidos para su elección. ADIF no había contratado anteriormente con dicho proveedor, y no consta en el expediente antecedente alguno sobre su capacidad y solvencia, no obstante, en la fecha en la que se celebró el contrato, 27 de marzo de 2020, existían claras dificultades en el mercado para la provisión de estos productos y una necesidad inapelable de obtenerlos, declarada por la Autoridad delegada del estado de emergencia que resultaba competente (Ministerio de Sanidad). Con posterioridad, ADIF, en mayo de 2020, celebró con el citado proveedor otro contrato con el mismo objeto, (expediente n.º 4 de la muestra) y debe tenerse en cuenta que ambos contratos se ejecutaron de conformidad en el plazo establecido en la declaración de emergencia.
- En el expediente n.º 2, iniciado el 27 de marzo de 2020 y que tuvo por objeto el suministro de 1.000.000 de mascarillas por un importe de 2.403.434 euros, ADIF justificó la elección de la empresa encargada de realizar el suministro por considerar que ya había realizado suministros similares para varios organismos del sector público, tales como los Ministerios de Interior y de Sanidad y, además, por estimar necesario que dicho suministro se realizase por un proveedor distinto. Sin embargo, al realizarse el control de calidad de la última entrega de mascarillas (que incluía 189.760 unidades) se comprobó que estas no eran adecuadas con el estándar FFP2, lo que motivó su devolución el 16 de julio de 2020, y ante la imposibilidad del proveedor de suministrar mascarillas en las mismas condiciones que las anteriores se acordó la recepción parcial del contrato y su posterior liquidación. Se ha podido comprobar, no obstante, a través de la información que consta en la Plataforma de Remisión de Contratos del Tribunal de Cuentas y de la documentación remitida por ADIF en el trámite de alegaciones, que el adjudicatario de este expediente celebró varios contratos, con el Ministerio del Interior, con el de Sanidad, así como con diversas entidades del sector público estatal no financiero como Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias de Ceuta y de la Bahía de Algeciras, en fechas anteriores y posteriores al expediente fiscalizado.

Con carácter general este Tribunal entiende que, a pesar de que la tramitación de emergencia exime de instruir el correspondiente expediente, constituye una buena práctica en la gestión de este tipo de contratación dejar constancia en el expediente de la capacidad y solvencia de las empresas adjudicatarias para llevar a cabo el objeto de los contratos y que ADIF debería haber justificado en el expediente las circunstancias que impidieron, en algún caso, la comprobación previa de la capacidad y solvencia del adjudicatario. No obstante, se ha verificado que, en todos los expedientes, excepto en el n.º 1, el objeto del contrato se encontraba incluido dentro de las actividades que integraban el objeto social de las empresas adjudicatarias.

En relación con la promoción de la concurrencia de ofertas, aunque no era exigible en la tramitación de emergencia, ADIF solicitó ofertas a más de una empresa en cuatro expedientes (n.ºs 5, 6, 7 y 8), que representan el 28,6 % del número del total fiscalizado y un 8 % respecto del importe total de adjudicación fiscalizado. En estos 4 expedientes ADIF justificó que la realización del encargo recayó en el proveedor que presentó la oferta económicamente más ventajosa.

En cuanto a la formalización de los contratos, la Entidad fiscalizada formalizó los expedientes de contratación, salvo el expediente n.º 2, cuyo objeto consistió en el suministro de un millón de mascarillas, por importe de 2.403.434 euros, debido a la imposibilidad de contactar con la empresa adjudicataria, circunstancia que motivó la rescisión unilateral de la relación contractual, procediéndose a su liquidación, cuando se había recepcionado el 29 % del total de mascarillas que incluían el pedido inicial acordado por el órgano de contratación. La mayoría de los contratos (n.ºs 3, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13 y 14) se formalizaron durante la ejecución de las distintas prestaciones (una vez iniciada la ejecución de los trabajos y antes de la última factura) y 3 expedientes (n.ºs 4, 10 y 11) una vez finalizados los trabajos y antes del acta de recepción o de conformidad. No obstante, en las respectivas declaraciones de emergencia se concretaron los proveedores y las prestaciones que debían realizar, los pagos y plazos de entrega, por lo que la formalización de los contratos, aunque fuera posterior, ha de entenderse como una práctica de buena gestión y de transparencia en la actividad contractual.

II.1.1.4.- DACIÓN DE CUENTA AL CONSEJO DE MINISTROS Y CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE PUBLICIDAD APLICABLES A LOS CONTRATOS ANALIZADOS

En cinco expedientes de la muestra, (n.ºs 1, 3, 4, 5 y 10), lo que representó un 35,7 % sobre el número total de los expedientes fiscalizados tramitados por ADIF, la comunicación al Consejo de Ministros se efectuó dentro del plazo de un mes desde la declaración de emergencia, de conformidad con lo establecido en la LCSP.

En el examen del resto de los expedientes fiscalizados se han puesto de manifiesto las siguientes incidencias.

- En 3 expedientes (n.ºs 2, 8 y 11) la comunicación no se realizó en plazo, siendo los retrasos de 23 días en el expediente n.º 2, de 9 días en el expediente n.º 8 y de 18 días en expediente n.º 11.
- En los expedientes n.ºs 12 a 14, la comunicación al Consejo de Ministros se efectuó con un retraso de 34 días. Este retraso fue debido a que la Entidad fiscalizada tomó con referencia la fecha en la que el órgano de contratación aprobó una ampliación de la declaración de emergencia, que se efectuó el 27 de abril de 2020, en lugar de la declaración inicial, de 18 de marzo de ese mismo año.
- En los expedientes n.ºs 6, 7 y 9 de la muestra consta acreditado que el Consejo de Ministros tuvo conocimiento de las declaraciones de emergencia acordadas por el órgano de contratación, sin embargo, no se tiene constancia de la fecha en la que ADIF comunicó la emergencia al citado Consejo, lo que impide determinar si se envió en el plazo de treinta días establecido en la LCSP⁹.

⁹ ADIF aporta con sus alegaciones tres correos electrónicos remitidos por el Director de Compras y Contratación a la Vicesecretaría General Técnica del Ministerio con los que no se puede considerar acreditada la citada comunicación al ser el cauce normal según se desprende del análisis del resto de expedientes, un acuerdo adoptado por la Presidenta de la Entidad.

En los expedientes fiscalizados figura la publicación de la adjudicación y de la formalización de los contratos tramitados por emergencia en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP), aunque en algunos de ellos con significativo retraso, como es el caso de los expedientes n.ºs 4, 6 y 9 en los que el retraso fue de 149, 97 y 174 días, respectivamente. El retraso medio de la publicación de la adjudicación fue de 68 días respecto de la declaración de la tramitación de emergencia por parte de ADIF en las que se adjudica el encargo a un proveedor concreto. Por su parte, el promedio del retraso en la publicidad de la formalización fue de escasa incidencia.

II.1.1.5.- EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS

A partir de la entrada en vigor de la LCSP y en aplicación de lo dispuesto en su artículo 3.2.b), ADIF tiene la consideración de administración pública, por lo que dicha Ley será aplicable a todos sus contratos, en todas sus fases (preparación, adjudicación, efectos y extinción), ostentando sus contratos, en tal sentido, el carácter de contratos administrativos.

Inicio de la ejecución y abonos a cuenta

La ejecución de los trabajos de los expedientes fiscalizados se inició de acuerdo con el plazo establecido en la LCSP. Si bien, en algunos expedientes fiscalizados, la firma del certificado acreditativo del inicio, previsto en su normativa interna, fue de fecha posterior, lo que pone de manifiesto una deficiencia en la gestión de los expedientes. Esta incidencia se ha verificado en los expedientes n.ºs 1, 2, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 14.

Únicamente en el expediente n.º 1 existió un abono a cuenta de las actuaciones preparatorias. En dicho expediente, que tuvo por objeto el suministro de 5.000.000 de mascarillas por importe de 12.500.000 euros, se exigió el pago anticipado del 50 % del valor de la oferta contra la emisión de un aval bancario por el adjudicatario, sin que tal garantía figure en el expediente. En el trámite de alegaciones ADIF ha acreditado que el aval se sustituyó por una instrucción irrevocable a la entidad bancaria a través de la que se realizó el pago para proceder al bloqueo del importe transferido en la cuenta bancaria del proveedor hasta que se notificase formalmente por ADIF el cumplimiento del contrato.

Incidencias asociadas a la ejecución de los contratos

En julio de 2020 se aprobó una ampliación de la declaración de emergencia del expediente n.º 3, que tuvo por objeto la contratación de los servicios de limpieza extraordinaria de las dependencias en Red Convencional de ADIF por afección del COVID-19, por importe de 581.953,35 euros, con un plazo de ejecución de 5 meses y que estuvo motivada por la necesidad de garantizar la plena operatividad del personal de mantenimiento y circulación de la Red Convencional de ADIF y paliar los efectos derivados de la crisis generada por el COVID-19. La citada ampliación supuso un incremento del 105 % del importe de la declaración inicial, que ascendió a 553.575 € y del 166 % del plazo de ejecución inicial, con una duración de 3 meses y se formalizó en noviembre de 2020 como una modificación del contrato inicial.

Esta incidencia (ampliación de la declaración de emergencia) no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 120.1.d) de la LCSP que establece que una vez ejecutadas las actuaciones objeto de régimen excepcional de emergencia se observará lo dispuesto en la LCSP sobre cumplimiento de los contratos, recepción y liquidación de la prestación. En este supuesto, y ante la imposibilidad de tramitar una modificación del contrato, por exceder la cuantía de la modificación del porcentaje previsto en el artículo 205 de la LCSP, la ampliación debería haberse tramitado como un contrato independiente. Esta misma circunstancia se dio en la ampliación de la declaración de emergencia

del expediente n.º 12 que tuvo lugar en abril de 2020, motivada por la necesidad de dotar de dispositivos de movilidad al personal como consecuencia de las dos prórrogas del estado de alarma decretado por el Real Decreto 463/2020, por un importe estimado de 104.500 euros. ADIF, el 22 de junio de 2020, formalizó el contrato por importe de 190.724,25 €, que comprendía el importe de la declaración inicial y el importe de la ampliación cuando debía haberse tramitado como un contrato independiente¹⁰.

Pago del precio

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 198.4 de la LCSP el abono del precio tendrá lugar en el plazo de los treinta días siguientes a la aprobación de las certificaciones de obras o documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato respecto de los bienes entregados y servicios prestados.

En 8 de los 14 expedientes fiscalizados (expedientes n.ºs 1, 2, 4, 5, 6, 8, 10 y 11), que representan un 57 % del total, no se ha observado incidencia alguna en relación con el abono del precio. En el examen del resto de los expedientes fiscalizados se han detectado las siguientes circunstancias:

- Por Resolución de 29 de mayo de 2020 del Director General de Gestión de Personal se reconoció y se ordenó el pago de aranceles por importe de 120.000 euros, que se correspondían con el número total de mascarillas acordadas con la empresa que resultó adjudicataria del expediente n.º 2, 1.000.000 de mascarillas, sin embargo, solo se recibieron 290.915 unidades por lo que debía haberse reconocido y ordenado el pago de un menor importe de aranceles¹¹.

- Del expediente n.º 7, cuyo objeto consistió en los servicios de alquiler de vehículos para trabajadores especialmente sensibles, por importe de 342.900 euros, se ha presentado una relación de 480 facturas por importe de 193.225,79 €, de las cuales 478 se abonaron fuera del plazo de treinta días, habiendo sido su promedio de retraso en el pago de 77 días desde la aceptación.

- Del expediente n.º 9, cuyo objeto consistió en el suministro y realización de pruebas diagnósticas a trabajadores de ADIF y de ADIF-AV, por importe de 288.420 euros, se han remitido cuatro facturas por un importe total de 23.434 €, dado que finalmente se realizaron menos pruebas que las previstas, de las cuales 2 se abonaron fuera del plazo establecido en el artículo 198.4 de la LCSP, con un promedio de retraso en el pago de 77 días.

- Por otra parte, de los expedientes n.ºs 12 a 14 de la muestra no se han facilitado documentos justificativos del pago.

- Entrega de la prestación

De conformidad con el artículo 210.1 de la LCSP, el contrato se entenderá cumplido cuando se haya realizado la totalidad de la prestación de acuerdo con los términos de este. Se exigirá un acto formal y positivo o de conformidad dentro del mes siguiente a la realización del objeto del contrato, conforme

¹⁰ ADIF en sus alegaciones se acoge a lo dispuesto en la "Orden comunicada sobre ejecución de obras de emergencia de 9 de marzo de 2005" aprobada por el entonces Ministro de Fomento en la que se indicaba que, si con posterioridad se comprueban los daños y estos suponen un mayor coste sigue siendo de aplicación la tramitación de emergencia y se acordará la ampliación de la declaración de emergencia para dichas obras. No obstante, la LCSP, además de tener rango de ley, es muy posterior en el tiempo a la Orden invocada que ha de entenderse derogada en lo que resulta incompatible con sus disposiciones.

¹¹ Si bien, ADIF alega que el exceso de aranceles reconocidos se ajustó en la liquidación del contrato, no aporta documentación que permita acreditar tal extremo.

establece el artículo 210.2 de la citada disposición. En el plazo de treinta días desde la recepción o conformidad deberá acordarse la liquidación del contrato y abonarse, en su caso, el saldo resultante, según preceptúa el artículo 210.4 de dicha norma.

En el examen de los expedientes de la muestra se han puesto de manifiesto las siguientes incidencias:

- El plazo de ejecución del expediente n.º 3, que tuvo por objeto los servicios de limpieza extraordinaria de las dependencias de la Red Convencional de ADIF por afección del COVID-19 (26 lotes), por importe de 553.575 euros, fue de 8 meses. Los trabajos comenzaron el 5 de mayo de 2020, por lo que debieron finalizar en enero de 2021.

ADIF ha facilitado, únicamente, información sobre la finalización de los trabajos de 7 de los 26 lotes (lotes n.ºs 8, 14 a 17, 19 y 24). En los lotes n.ºs 8 y 17 el certificado de conformidad con los trabajos se efectuó con un retraso de 4 meses el primero y de 1 mes el segundo. La liquidación de los lotes n.ºs 14 a 16 del citado expediente n.º 3 se realizó con un retraso de 2 meses desde la emisión del certificado de conformidad con los trabajos.

- El expediente n.º 4, cuyo objeto consistió en el suministro de gel hidroalcohólico higienizante para la protección de los trabajadores por COVID-19, por importe de 498.500 euros, el certificado de conformidad de la correcta ejecución de los trabajos se realizó en abril de 2021, con un retraso de 9 meses respecto de la fecha de finalización del suministro que tuvo lugar en junio de 2020.

- En el expediente n.º 7, que tuvo por objeto los servicios de alquiler de vehículos para trabajadores especialmente sensibles, por importe de 342.900 euros, la conformidad de los trabajos se efectuó con un retraso de 6 meses, teniendo en cuenta que los trabajos debieron finalizar el 27 de julio de 2020.

- El certificado de conformidad correspondiente al expediente n.º 10, cuyo objeto consistió en los servicios de recogida, distribución y entrega de 5.000.000 de mascarillas por importe de 218.000 euros, se efectuó el 24 de marzo de 2021, con un significativo retraso de 10 meses, dado que la última entrega de mascarillas se realizó el 27 de abril de 2020.

- La liquidación de este expediente se efectuó el 26 mayo de 2021, con retraso de 33 días desde la recepción de los trabajos.

- En la ejecución del expediente n.º 11, que tuvo por objeto la adquisición y suministro de gel hidroalcohólico higienizante para manos, la última factura se pagó el 30 de abril de 2020, sin embargo, el certificado de conformidad se expidió el 25 de marzo de 2021, con un significativo retraso.

- El 7 julio de 2020 se firmó el acta de recepción del expediente n.º 12, cuyo objeto consistió en el suministro de sistemas y servicios TIC destinados a posibilitar el teletrabajo a los trabajadores de ADIF durante el periodo del estado de alarma, comprendiendo el servicio de alquiler de 100 portátiles durante un plazo de 5 meses, sin embargo, no queda acreditada la entrega, a la finalización de los trabajos de campo, del suministro y configuración de 150 portátiles y de las placas de memoria, servidores y plataforma CITRIX.

- El certificado de conformidad de los trabajos del expediente n.º 13 (suministro de 100 ordenadores portátiles y 125 webcam) se firmó el 10 noviembre de 2020, fuera del plazo de un mes previsto en el artículo 210.1 de la LCSP teniendo en cuenta que, según se indica, la recepción se realizó en el mes de abril.

II.1.2.- AENA, S.M.E., S.A. (AENA)

II.1.2.1.- INTRODUCCIÓN

AENA en el periodo fiscalizado tramitó 8 expedientes de emergencia para la gestión de la crisis ocasionada por el COVID-19 por un importe total de adjudicación de 29.199.857.93 euros (Anexo I). Se han examinado 4 expedientes por importe de 24.792.594,72 €, lo que representa un 84,9 % sobre el importe total.

Estos expedientes tuvieron como objeto la prestación de servicios de control primario y secundario en las llegadas COVID-19, en cumplimiento de las Instrucciones MED/4/2020 y MED/6/2020, que regulaban los procedimientos de vigilancia y control sanitario en aeropuertos internacionales.

II.1.2.2.- RÉGIMEN JURÍDICO ESPECÍFICO

La Disposición adicional primera del Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, estableció que AENA, como gestora de la red de aeropuertos de interés general, pondría a disposición de los servicios centrales y periféricos de Sanidad Exterior de modo temporal los recursos humanos, sanitarios y de apoyo necesarios con el fin de garantizar el control sanitario de la entrada de pasajeros de vuelos internacionales en los aeropuertos gestionados por AENA, en los términos que de común acuerdo, se dispusieran entre AENA y el Ministerio de Sanidad. A estos efectos, ambas partes deberían formalizar un Convenio, con carácter previo al inicio de su colaboración, añadiéndose expresamente que las contrataciones que AENA realizase en ejecución de este convenio deberían utilizar el procedimiento de emergencia. AENA y el Ministerio de Sanidad celebraron el citado Convenio el 26 de junio de 2020.

Por otra parte, la Resolución de 11 de noviembre de 2020 de la Dirección General de Salud Pública, publicada el 12 de noviembre siguiente, actualizó los controles sanitarios de todos los pasajeros internacionales en los puntos de entrada, manteniendo el control de temperatura y el control visual y ampliando el alcance del control documental con objeto de incluir la exigencia de una prueba diagnóstica de infección activa para SARS-CoV-2 con resultado negativo, realizada en las setenta y dos horas previas a la llegada, a todos los pasajeros procedentes de países/zonas de riesgo. Añadía la Resolución que *“Para la aplicación de la presente resolución, Aena S.M.E., S.A. y las Autoridades Portuarias prestarán su colaboración según lo contemplado en las disposiciones adicionales primera y segunda del Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19”*.

II.1.2.3.- JUSTIFICACIÓN DE LA TRAMITACIÓN DE EMERGENCIA

Todos los contratos fiscalizados exigían de una inmediata ejecución y respondían a obligaciones asumidas por AENA en el Convenio suscrito con el Ministerio de Sanidad o en la Resolución de la Dirección General de Salud Pública de fecha 11 de noviembre de 2020. En cuanto a su forma de tramitación, en todos ellos se remiten a la Disposición adicional primera del Real Decreto-ley 21/2020, que determina la aplicación de la tramitación de emergencia del artículo 120 de la LCSP, lo que ha de entenderse ajustado a derecho.

II.1.2.4.- PREPARACIÓN, ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS

A pesar de tratarse de una tramitación de emergencia, existe en todos los expedientes una memoria justificativa y la formalización del contrato antes de iniciarse su ejecución en un documento denominado “encargo de ejecución” donde se especificaba el objeto del contrato y su duración, al que se acompañaba un pliego de prescripciones técnicas con los requerimientos técnicos y de calidad correspondientes.

En ninguno de los expedientes se solicitaron ofertas, acogiéndose a la tramitación de emergencia en la que no es exigible, si bien, todos los contratos se adjudicaron a dos empresas que ya prestaban servicios para AENA. El control primario (expediente n.º 15), que tenía como finalidad identificar a las personas potencialmente enfermas, mediante un control visual y la toma de temperatura, y derivarlas a un control sanitario para realizar las pruebas pertinentes, no precisaba de personal médico especializado, y se adjudicó a una empresa que desde 2012 había suscrito al menos 55 contratos con la Entidad fiscalizada para la asistencia a personas con movilidad reducida, la atención, información y venta a clientes, el control de pasajeros, etc., además de prestar servicios también para ADIF, RENFE VIAJEROS y otras empresas del sector público. En cuanto al control secundario (expedientes n.ºs 16, 17 y 18), que consistió en la realización de las pruebas médicas pertinentes para identificar a las personas enfermas, sus acompañantes y eventuales contactos; y en alertar a la autoridad competente para que adoptara las medidas de aislamiento oportunas, sí requería la intervención de personal sanitario y se adjudicó a una empresa que ya prestaba servicios sanitarios para AENA, en concreto había suscrito 19 contratos con la entidad pública desde 2012, y también había celebrado contratos con numerosas entidades del sector público estatal, como son varias Autoridades Portuarias, TRAGSA o la Entidad Pública Empresarial ENAIRE. Por todo ello, aunque no conste expresamente en los expedientes, ha de entenderse conocida por AENA la capacidad para contratar y la solvencia técnica de los adjudicatarios para la prestación de los servicios objeto de los distintos expedientes de emergencia, si bien, hubiera constituido una buena práctica de gestión contractual dejar constancia en los respectivos expedientes de la capacidad y solvencia técnica de ambos adjudicatarios.

Garantías

En los expedientes n.ºs 15 y 16, con un plazo de ejecución de 4 meses y 2 prórrogas de un mes cada una, se exigió, en el documento de formalización, a pesar de no haber ningún pago anticipado ni ser requerido legalmente, una garantía definitiva del 5 % del precio del contrato, excluido el IVA, aunque no se contemplaba su modificación en caso de prórroga. En todo caso, la exigencia de garantía se considera una buena práctica de gestión contractual que asegura el cumplimiento de los contratos. Se ha verificado que dichas garantías fueron prestadas por los contratistas.

En el expediente n.º 17 también se contemplaba en el documento de formalización una garantía definitiva de la misma cuantía, aunque no fue exigida por AENA debido al corto plazo de ejecución del contrato, de tan sólo 2 meses. En aras a una mayor seguridad jurídica, y teniendo en cuenta que las cláusulas de un contrato son de obligado cumplimiento para ambas partes, debería haberse suprimido esta exigencia del documento de formalización, como se hizo en el expediente n.º 18 de tan sólo 20 días de duración.

En todos los casos los contratos fueron ejecutados de conformidad y, a su finalización, devueltas las garantías que, en dos supuestos, habían sido prestadas.

II.1.2.5.- DACIÓN DE CUENTA AL CONSEJO DE MINISTROS Y CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE PUBLICIDAD APLICABLES A LOS CONTRATOS ANALIZADOS

Ninguno de los expedientes fiscalizados fue notificado al Consejo de Ministros en los términos previstos en el artículo 120 de la LCSP, apelando al Informe 22/2020 de la JCCPE, en el que se indica que esta obligación no ha de entenderse aplicable a las sociedades mercantiles estatales o a las fundaciones del sector público estatal.

En cuanto a la publicación de la adjudicación en la PLACSP, en ninguno de los expedientes existió un acto separado y previo a la formalización del contrato de adjudicación del expediente y se ha verificado la publicación de la formalización en la citada Plataforma, aunque en todos los casos expirado ya el plazo establecido en el artículo 154 de la LCSP. En concreto, los expedientes n.ºs 15 y 16, que se formalizaron el 30 y 25 de junio de 2020, respectivamente, no se publicaron en el perfil del contratante hasta el 9 de junio de 2021. Según manifiesta la Entidad, ello se debió a un error informático. Menor retraso experimentó la publicación de los expedientes n.ºs 7 y 18, que se formalizaron el 20 de noviembre y el 29 de diciembre de 2020, respectivamente, y no se publicaron en el perfil del contratante hasta el 11 y el 25 de enero de 2021.

II.1.2.6.- EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS

El artículo 120.1.d) de la LCSP establece 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”*. Teniendo en cuenta que AENA es una entidad que ostenta la consideración de poder adjudicador, le resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 319 de la LCSP y, por tanto, la ejecución de los contratos se ajusta a las normas del derecho privado con las excepciones que en él se contemplan respecto a las obligaciones en materia medioambiental, social o laboral, condiciones especiales de ejecución, modificación de contratos, cesión, subcontratación y condiciones de pago.

En todos los contratos se inició la ejecución en un breve plazo de tiempo inferior a una semana, cumpliéndose en consecuencia las exigencias que al respecto establece el artículo 120 de la LCSP, en cuanto al plazo máximo de un mes para iniciar la ejecución del contrato. No obstante, el documento de formalización determinaba que ambas partes suscribieran un “acta de inicio de ejecución”, lo que tuvo lugar en momentos muy posteriores al inicio real de la ejecución de los contratos, superándose los 30 días de media de retraso, lo que pone de manifiesto una deficiencia en la gestión de los expedientes.

En los expedientes n.ºs 15 y 16 de la muestra se preveían 2 prórrogas de 2 meses cada una, que finalmente se llevaron a cabo. Estos expedientes experimentaron una reducción en el gasto previsto o valor estimado del 25,9 % y 28,7 %, respectivamente, debido a una menor utilización de los servicios, resultando una liquidación a favor de AENA de 4.213.156,50 euros en el expediente n.º 15 (cuyo valor estimado era de 16.266.600 €) y de 3.855.270,75 € en el expediente n.º 16 (cuyo valor estimado ascendía a 13.412.545,04 €).

El expediente n.º 17 de la muestra, que incluía sólo la realización de test, se liquidó antes de la fecha inicialmente prevista, que era de un máximo de 2 meses. Este expediente presentó un gasto de tan solo el 35,1 % del importe de adjudicación (por valor de 3.000.000 de euros) resultando una liquidación a favor de AENA de 1.947.282,60 €. El motivo de su liquidación anticipada fue la celebración del contrato n.º 18, que incluía tanto las demás prestaciones propias del control secundario como la realización de test, con un plazo de duración de tan solo 20 días en el mes de enero de 2021, para cubrir esta necesidad mientras terminaba de tramitarse una licitación por un

procedimiento ordinario abierto con criterios múltiples. Su importe de adjudicación ascendía a 2.006.498,03 €, pero el gasto representó finalmente un 57,2 % del importe contratado por una utilización menor de los servicios, resultando una liquidación a favor de AENA de 858.388,94 €.

En definitiva, AENA fue concatenando distintos contratos de emergencia a la vez que tramitaba por vía ordinaria nuevos contratos que sustituyeran a los anteriores, reduciendo de esta forma la tramitación de emergencia a lo estrictamente necesario y dando con ello el debido cumplimiento a lo previsto en el artículo 120 de la LCSP.

No existen antecedentes en los expedientes que justifique el precio fijado en cada caso. Lo que sí se ha podido verificar es que posteriormente ambos proveedores fueron adjudicatarios de nuevos contratos licitados por AENA por un procedimiento ordinario y los precios por unidad ofertada sufrieron rebajas del 27,7 % en el control primario (expediente n.º 15) y del 18,3 % en el control secundario y la realización de test respecto a los expedientes n.ºs 16 y 17 (el expediente n.º 18 ya recogía los precios del nuevo contrato que se estaba tramitando como procedimiento abierto). Hay que tener en cuenta que, al menos en lo que respecta al control secundario, la Entidad pone de manifiesto en el expediente la escasez que en ese momento existía de personal sanitario.

II.1.3.- Empresa de Transformación Agraria, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSA)

II.1.3.1.- INTRODUCCIÓN

Durante el periodo fiscalizado TRAGSA celebró 253 contratos tramitados por emergencia para la gestión de la crisis ocasionada por el COVID-19, por un importe de 30.143.988,38 euros. Se han examinado 68 contratos, según el Anexo I, por importe de 17.397.898,98 euros, lo que representa un 57,7 % sobre el importe total de los expedientes tramitados por la Entidad. Del total de contratos fiscalizados, 16 contratos, por importe de 2.356.336 €, se celebraron para atender necesidades de TRAGSA y tuvieron por objeto el suministro de licencias informáticas y equipos para la prestación de servicios en régimen domiciliario (n.ºs 53 a 59) y el suministro de equipos de protección individual para la protección de trabajadores del Grupo TRAGSA (n.ºs 75 a 82 y 86). Todos ellos, a excepción del expediente n.º 86 formalizado en el mes de agosto de 2020, se celebraron durante el primer estado de alarma declarado por Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo, prorrogado por sucesivos estados de alarma hasta el 21 de junio de 2020, de conformidad con el Real Decreto 555/2020, de 5 de junio.

Los restantes 52 contratos, por un importe de 15.041.562,98 euros, se suscribieron para ejecutar encargos realizados por poderes adjudicadores respecto de los cuales la Entidad ostenta la condición del medio propio personificado, y su formalización se extendió a lo largo de todo el ejercicio 2020.

II.1.3.2.- NORMATIVA INTERNA

La normativa interna de la Entidad sobre contratación sucesivamente modificada hasta la actualidad (última revisión de 27 de abril de 2020) regula, entre otros aspectos, la tramitación de los supuestos de emergencia, disponiendo al respecto que *“El Presidente del Grupo TRAGSA, sin obligación alguna de tramitar ningún procedimiento y previa declaración de emergencia por la Administración, podrá autorizar las contrataciones necesarias para remediar situaciones derivadas de acontecimientos catastróficos o de situaciones que supongan un grave peligro, bastando para ello la remisión, a través de la Unidad Central de Contratación, de la documentación justificativa de la declaración de emergencia, así como un informe del director responsable o del Jefe de la unidad territorial responsable acerca del objeto a contratar”*. Añade que el inicio de la ejecución de las

prestaciones no podrá ser superior a un mes a contar desde la declaración de emergencia por la Administración y que es obligatoria la formalización de los contratos necesarios para la ejecución de las prestaciones derivadas de la emergencia.

Por último, dispone que, efectuadas las contrataciones por los órganos de contratación delegados, se deberá remitir al Presidente de TRAGSA un informe explicativo en un plazo máximo de 60 días a través de la Unidad Central de Contratación.

II.1.3.3.- JUSTIFICACIÓN DE LA TRAMITACIÓN DE EMERGENCIA

Con carácter general la tramitación por emergencia de los contratos fiscalizados celebrados por la Entidad para atender las necesidades de su personal se acogió a lo dispuesto en el artículo 120 de la LCSP; si bien en las respectivas resoluciones quedó justificada dicha tramitación por la necesidad de proteger la salud de los trabajadores de la entidad y contribuir a la contención de la crisis generada por el COVID-19, por lo que se encontraría dentro del ámbito de aplicación del artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020.

En relación con estos contratos, cabe señalar que el órgano de contratación, en lugar de aprobar una resolución individualizada por cada uno de los contratos de emergencia celebrados, autorizó mediante varias declaraciones sucesivas la tramitación por este régimen excepcional de todos los expedientes de contratación que resultasen necesarios para atender la crisis sanitaria generada por el COVID-19, declaraciones en las que posteriormente se ampararon agrupados todos aquellos contratos que reunían objetos y prestaciones similares.

En concreto, el Presidente del Grupo TRAGSA, mediante Resolución de 13 de marzo de 2020, autorizó la tramitación por emergencia de cuantos expedientes fuesen necesarios para la adquisición de “cuantas licencias y equipos informáticos resulten necesarias para poder habilitar los instrumentos que permitan la prestación de los servicios desde los respectivos domicilios”, lo que motivó la tramitación de 7 contratos/ pedidos (n.ºs 53 a 59 de la muestra) por importe estimado de 1.086.000 euros.

De igual modo el Presidente de la Entidad, por Resolución de 27 de marzo de 2020, autorizó la tramitación por emergencia de “los expedientes de contratación precisos para adquirir cuantos equipos de protección individual (EPIs) resulten necesarios para poder atender las necesidades de protección de la salud de los, trabajadores”. Con cargo a dicha resolución se formalizó un total de 8 contratos, n.ºs 75 a 82 de la muestra, por un importe estimado de 770.336 euros.

Por último, por Resolución del Presidente de la Entidad, de 29 de julio de 2020, se autorizó la tramitación por emergencia de los expedientes de contratación precisos para adquirir nuevos EPIs, a la que se asoció únicamente el contrato n.º 86 de la muestra, cuyo objeto consistió en la adquisición de mascarillas por un importe de 500.000 euros.

El resto de los contratos analizados se celebraron con motivo de la ejecución de 9 encargos recibidos por TRAGSA de las Comunidades Autónomas de Madrid, Valencia, Canarias, Islas Baleares, Castilla-La Mancha y Galicia, así como del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. En estos casos, en la declaración de la situación de emergencia se realizaba el propio encargo, y posteriormente se trasladaba al órgano de contratación de TRAGSA que, mediante distintas resoluciones, autorizaba con carácter general todas las contrataciones que resultasen necesarias. Estos contratos tuvieron por objeto la realización de diversas actuaciones (obras, servicios y suministros) para la adaptación de centros docentes, de centros sanitarios, de puestos de trabajo, para la ampliación de servicios de urgencia en hospitales, etc.

En definitiva, el objeto de todos los contratos analizados se encontraba amparado por el artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, aunque las declaraciones del órgano de contratación fueron de carácter general para todas las contrataciones que resultasen necesarias, lo que no se ajustó a lo exigido por el artículo 120 de la LCSP, que demanda la concreción en cada caso de las actuaciones que resulten precisas.

II.1.3.4.- PREPARACIÓN, ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS

En ninguno de los expedientes consta la solicitud de ofertas, acogiéndose la Entidad a la tramitación de emergencia en la que no es exigible. En algunos informes internos sobre contrataciones realizadas, que se refieren al 41,2 % de los contratos celebrados, constan los distintos motivos que llevaron a la selección del contratista, como por ejemplo que se trataba de un proveedor único, que los adjudicatarios garantizaban su disponibilidad de forma inmediata para suministrar el material o prestar los servicios o que los adjudicatarios eran empresas que ya prestaban servicios o realizaban suministros de tipo informáticos para la Entidad. En relación con el 42,7 % del resto de los expedientes, se hacía referencia a las dificultades que para la determinación del contratista estaba produciendo la situación de desabastecimiento del mercado o las restricciones de movilidad; y solo en relación con un 16,2 % de los expedientes, no existe justificación de la elección del contratista.

En todo caso, en los contratos se exigía al adjudicatario acreditar su capacidad para contratar y se hacía constar que contaba con capacidad suficiente para ejecutar las prestaciones objeto del contrato.

Se ha verificado que el objeto social de las empresas adjudicatarias en todos los casos incluía las prestaciones objeto del contrato y, a través de la información de la Plataforma de Remisión de Contratos del Tribunal de Cuentas, que la mayoría de los adjudicatarios habían contratado en ejercicios precedentes con otras entidades pertenecientes al sector público empresarial estatal, como AENA, la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda, la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima, ADIF, RENFE, algunas Autoridades Portuarias etc., o con la propia TRAGSA, siendo conocida, por tanto, su solvencia técnica para llevar a cabo las distintas prestaciones.

En la formalización de los contratos se han detectado algunas deficiencias. En concreto, en los expedientes n.ºs 53 a 59, 78 y 82, el documento de formalización no está firmado por la empresa adjudicataria, únicamente figuran las firmas de los representantes de TRAGSA, por lo que no se pueden considerar formalizados como exige su normativa interna.

También, en relación con la determinación del objeto, se ha observado que en los expedientes n.ºs 19 a 22, relativos a las obras de reparación, adaptación y mejora de los centros educativos de la Comunidad de Madrid, las actuaciones a realizar se enuncian de forma muy genérica y no se identifican los centros educativos afectados. Dentro de los expedientes relativos a servicios de apoyo en las actuaciones de emergencia a la Comunidad Valenciana, en el expediente n.º 29, por el que se contrataron trabajos de electricidad, no se determinaron las unidades a ejecutar y en el expediente n.º 35 no se especificó el destino del suministro eléctrico. En el expediente n.º 32, referido a la contratación de personal para atender llamadas telefónicas, no se concreta el número de personas y en el expediente n.º 38, que tuvo por objeto el suministro de puertas metálicas, no se concretaron los centros destinatarios de aquellas. La citada indefinición del objeto de los contratos contraviene el artículo 120 de la LCSP, que exige que el órgano de contratación ordene las actuaciones precisas para solventar la emergencia presentada.

Por último, según la normativa interna de la Entidad, una vez efectuadas las contrataciones de emergencia asociadas a las distintas declaraciones de emergencia, el órgano de contratación delegado debía remitir al Presidente del Grupo TRAGSA un informe explicativo en un plazo máximo de 60 días. Los citados informes se remitieron fuera del plazo con un retraso medio de 94 días, siendo el más significativo el retraso del informe sobre las contrataciones realizadas para la adquisición de distintos EPIs (expedientes n.ºs 75 a 82) que ascendió a 143 días, así como el informe sobre el servicio de apoyo a las actuaciones de emergencias relacionadas con el COVID en la Comunidad Valenciana, en el que el retraso ascendió a 230 días (expedientes n.ºs 27 a 38).

La falta de firma de los contratos por el adjudicatario en algunos casos, la indefinición del objeto en otros y el retraso en la emisión de los informes justificativos ponen de manifiesto debilidades significativas en el control y gestión interna de los expedientes por parte de la Entidad.

II.1.3.5.- DACIÓN DE CUENTA AL CONSEJO DE MINISTROS Y CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE PUBLICIDAD APLICABLES A LOS CONTRATOS ANALIZADOS.

En los contratos fiscalizados por TRAGSA para atender a las necesidades de su personal derivadas del COVID-19 no consta la comunicación al Consejo de Ministros de las respectivas declaraciones de emergencia. La Entidad manifestó, mediante escrito de 7 de junio de 2021, que no era de aplicación la dación a cuenta al Consejo de Ministros, debido a que es un poder adjudicador que no tiene la consideración de administración pública. Cabe recordar al respecto que la JCCPE manifestó que (Informe 22/2020) la exigencia de dar cuenta al Consejo de Ministros no era de aplicación a las sociedades mercantiles estatales, ni a las fundaciones del sector público estatal, al considerar que presentan una forma jurídica privada y que se rigen por el derecho privado, luego quedaría amparada la actuación de TRAGSA por la JCCPE en atención a su naturaleza mercantil, no por carecer de la consideración de administración pública.

Por otro lado, TRAGSA, mediante correo electrónico de 7 de junio de 2021, manifestó que el anuncio de la adjudicación y, en su caso, de la formalización solo se había publicado en el portal de transparencia, debido a que se estaba culminando el procedimiento de licitación electrónica, lo que permitiría publicar en la PLACSP los contratos derivados de la emergencia a finales del ejercicio. En marzo de 2022 no consta que se haya publicado en el perfil de contratante los citados anuncios, lo que no se ajustaría a lo exigido por los artículos 151 y 154 de la LCSP.

II.1.3.6.- EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS

Teniendo en cuenta que no hay acta de inicio ni documento que acredite el inicio de la ejecución en ninguno de los expedientes fiscalizados, atendiendo a la fecha de la primera factura, se cumpliría en todo caso el plazo de un mes establecido en el artículo 120 de la LCSP en el 47,8 % de los contratos.

En los expedientes n.ºs 79 y 81, que tuvieron por objeto el suministro de mascarillas de protección por importe de 15.360 euros y 175.000 €, respectivamente, se estableció un pago anticipado de 100 % del importe en el primer contrato, y de un 38,3 % en el segundo. Si bien es cierto que el Real Decreto-ley 7/2020 permite pagos por la totalidad o por una parte antes de la realización de la prestación, no figura en los expedientes justificación alguna de la anticipación de fondos, como exige el artículo 16 de la citada disposición. La entidad carece de documentos acreditativos de la recepción de la prestación por lo que no se ha podido comprobar la ejecución de ambos contratos. En el resto de los contratos fiscalizados, la aceptación de la factura, emitida por el proveedor con posterioridad a la realización de la prestación o entrega del suministro, equivalía a la conformidad de TRAGSA con la ejecución del objeto de los contratos, lo que no se ajusta a lo pactado en los propios contratos,

en los que se disponía que, concluida la ejecución del objeto del contrato, las partes suscribirían el correspondiente documento acreditativo.

El artículo 198.4 de la LCSP establece la obligación de abonar el precio en el plazo de 30 días desde la fecha de aceptación de los documentos que acrediten la conformidad con los servicios prestados. Se ha detectado el pago de 3 facturas fuera de plazo en el expediente n.º 80, con un retraso medio de 10 días; de 1 factura en el expediente n.º 81, siendo el retraso en este caso de 20 días; también se han detectado retrasos significativos en el pago de 17 facturas del expediente n.º 20, siendo el retraso medio de 33 días. Finalmente, en el expediente n.º 24 el retraso en el pago de 15 facturas fue de una media de 30 días.

II.1.4.- PUERTOS DEL ESTADO

II.1.4.1.- INTRODUCCIÓN

PUERTOS DEL ESTADO formalizó durante el periodo fiscalizado 4 expedientes de emergencia para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 por un importe total de adjudicación de 21.215.750 euros. Se han examinado 2 expedientes (según Anexo I) cuyo importe de adjudicación asciende a un total de 20.800.000 €, lo que representa un 98 % del total. Los contratos examinados se celebraron en los meses de marzo y abril de 2020 y tenían como objeto la adquisición de mascarillas y de guantes.

II.1.4.2.- RÉGIMEN JURÍDICO ESPECÍFICO

En relación con la adquisición de mascarillas FFP2, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana aprobó la Orden TMA/263/2020, de 20 de marzo, en la que se precisaba que el Real Decreto 463/2020 por el que se declaró el estado de alarma, determinó que el transporte público de viajeros y mercancías debía seguir prestándose, lo que requería adoptar medidas para la debida protección de la salud. En consecuencia, el Ministro, como autoridad delegada, ordenó la adquisición centralizada de un máximo de 8.000.000 de mascarillas de protección FFP2 por parte de PUERTOS DEL ESTADO acogiéndose a la tramitación de emergencia prevista en el artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, para su posterior distribución en el ámbito del transporte.

La Orden precisaba que, tras la entrega por el contratista, debía efectuarse un acto formal y positivo de recepción del suministro, no pudiendo ser abonado el precio con anterioridad. El abono correspondía a PUERTOS DEL ESTADO y posteriormente sería compensado por las entidades públicas destinatarias de las mascarillas de protección.

II.1.4.3.- JUSTIFICACIÓN DE LA TRAMITACIÓN DE EMERGENCIA

En relación con el expediente para la compra de mascarillas FFP2 (expediente n.º 87), el Presidente de Puertos del Estado emitió una declaración el 21 de marzo de 2020, justificando la adquisición por la tramitación de emergencia prevista en el artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, en aplicación de la Orden TMA/263/2020 del Ministerio Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. En la declaración se precisaba que la contratación se limitaba a lo estrictamente necesario para dar cumplimiento a las recomendaciones sanitarias, todo ello con la finalidad última de garantizar el flujo de mercancías en el ámbito del transporte y con ello evitar el desabastecimiento de artículos de primera necesidad. En la declaración se determinó la adquisición de 8.000.000 de mascarillas y un presupuesto máximo de 20.000.000 euros.

En cuanto al suministro de guantes (expediente n.º 88) el Presidente de Puertos del Estado, Entidad coordinadora de todo el sistema portuario, emitió informe el 2 de abril de 2020 justificando la necesidad de adquirir, por la tramitación de emergencia prevista en el Real Decreto-ley 7/2020, 1.000.000 de pares de guantes por un importe máximo de 800.000 euros, que estaban siendo demandados por las Autoridades Portuarias para una mayor protección frente al virus en las actividades de manipulación de mercancías que se desarrollaban en todos los puertos de interés general.

En base a lo expuesto cabe entender justificada la tramitación de emergencia de estos 2 expedientes, no sólo desde un punto de vista formal, por darse los presupuestos requeridos por el Real Decreto-ley 7/2020, sino también desde un punto de vista material o sustantivo, atendiendo a la inapelable necesidad y, a su vez, escasez en el mercado, que existía de estos productos durante los meses de marzo y abril de 2020.

II.1.4.4.- PREPARACIÓN, ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS

En ninguno de los dos expedientes fiscalizados existe constancia de que se solicitaran ofertas ni de los motivos que llevaron a seleccionar al contratista adjudicatario. PUERTOS DEL ESTADO ha puesto de manifiesto que en esos momentos no existía mercado y los canales habituales de suministro no estaban disponibles. Había una inexistencia de stock de seguridad en España del material a suministrar y una enorme dificultad en la operación logística internacional a realizar, los canales habituales de proveedores, para toda la Administración, estaban colapsados y tampoco se puso a disposición de PUERTOS DEL ESTADO ninguna base de proveedores disponibles con la inmediatez que requería la situación.

Se ha comprobado que, según información que figura en la Plataforma de Remisión de Contratos del Tribunal de Cuentas, las empresas adjudicatarias no habían celebrado contrato alguno con el sector público. La Entidad fiscalizada aportó como documentación justificativa de la capacidad de la adjudicataria del expediente n.º 88 la escritura de constitución y documentación de estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y con la seguridad social. De la capacidad y solvencia de la empresa seleccionada en el expediente n.º 87 no existe antecedente alguno.

Siendo indiscutibles los argumentos expuestos por la Entidad fiscalizada, hubiera constituido una buena práctica de gestión contractual dejar constancia en el expediente de la capacidad y solvencia de las empresas adjudicatarias para llevar a cabo el objeto de los contratos y, en otro caso, este Tribunal considera que PUERTOS DEL ESTADO debería haber justificado en el expediente las circunstancias que determinaron la imposibilidad de realizar comprobación alguna al respecto.

El expediente para la adquisición de mascarillas (n.º 87) se adjudicó a una empresa cuyo objeto social no amparaba tales suministros pues contemplaba la prestación de servicios generales de constitución, financiación, mantenimiento y funcionamiento de empresas e instituciones, así como la investigación, desarrollo, aplicación comercial e industrial, venta y distribución de sistemas. No obstante, este Tribunal ha verificado que con posterioridad también efectuó suministros de mascarillas a ADIF, que, como en el presente caso, recibió los productos de conformidad.

En cuanto al expediente para la adquisición de guantes, n.º 88 de la muestra, este tipo de suministros se encontraba directamente relacionado con el objeto social de la empresa adjudicataria, consistente en la prestación de servicios sanitarios de carácter ginecológico, por lo que ha de entenderse incluido dentro del ámbito de su tráfico mercantil, no obstante, en el mes de mayo de 2020, ejecutado ya el

presente contrato, la citada empresa modificó su objeto social incluyendo las actividades de mediación en general, lo que reforzó su capacidad para realizar este tipo de prestaciones.

En ambos expedientes la operación se formalizó con la aceptación por parte del Presidente de Puertos del Estado de una factura proforma que representaba la oferta del adjudicatario. En el suministro de mascarillas (expediente n.º 87) la oferta aparece firmada tanto por el Presidente de la Entidad pública, con fecha 26 de marzo de 2020, como por el contratista y se acompañaban unas prescripciones técnicas. Sin embargo, en el caso del suministro de guantes (expediente n.º 88) lo único que ha aportado PUERTOS DEL ESTADO es una factura proforma con el número y precio de los guantes a suministrar que no se encuentra firmada por el adjudicatario y en la que no se hace referencia a ninguna ficha técnica. A la citada factura proforma, la Entidad pública acompaña como ficha técnica unas hojas escritas en chino en las que aparecen unos cuadros cuyas cifras son ilegibles, y lo que afirman que es su traducción al español, un folio con lo que parece la fotocopia de la portada de un catálogo comercial de guantes. Lo cierto es que no hay referencia alguna ni dato que permita confirmar que tales hojas constituyen la ficha técnica de una supuesta oferta que, como se menciona con anterioridad, no está firmada por el adjudicatario del contrato.

II.1.4.5.- DACIÓN DE CUENTA AL CONSEJO DE MINISTROS Y CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE PUBLICIDAD APLICABLES A LOS CONTRATOS ANALIZADOS

La toma de razón al Consejo de Ministros del expediente de suministro de mascarillas (n.º 87), se efectuó el 28 abril de 2020, con un día de retraso respecto del plazo establecido en el artículo 120 de la LCSP, dado que la oferta del contratista fue aceptada por el Presidente de Puertos del Estado el 26 de marzo de 2020. La adjudicación de este expediente fue igualmente publicada en la PLACSP con fecha de 27 de abril de 2020.

Sin embargo, el expediente n.º 88, referido a la adquisición de guantes, no se notificó al Consejo de Ministros. La Entidad manifestó, según escrito de 9 de junio de 2021, que no constituía requisito exigible, dado que dicha entidad se configura como poder adjudicador que no tiene la consideración de administración pública. Sin embargo, el argumento defendido no se ajusta a lo dispuesto en la LCSP, ni sigue el criterio establecido por la JCCPE, que exige de tal obligación a las sociedades mercantiles, pero no a los organismos o entidades de derecho público dependientes de la Administración General del Estado, contemplados en el apartado 2 del artículo 2, letra i) de la Ley 47/2003 General Presupuestaria, como es PUERTOS DEL ESTADO. Tampoco fue publicada la adjudicación de este expediente en la PLACSP, alegando los mismos argumentos, lo que supone una infracción del artículo 151 de la LCSP.

II.1.4.6.- EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS

Como ya se ha expuesto, los efectos y extinción de los contratos celebrados por los poderes adjudicadores que no tengan la condición de Administración Pública, según el artículo 319.1 de la LCSP, se regirán por el derecho privado, salvo en determinados aspectos que se regirán por la citada LCSP.

En ambos casos se dio cumplimiento al plazo de un mes para iniciar la ejecución del contrato establecido en el artículo 120 de la LCSP.

En el abono del precio de los expedientes de la muestra tramitados por la Entidad fiscalizada no se produjeron incidencias.

II.1.5.- RENFE VIAJEROS, S.M.E., S.A. (RENFE VIAJEROS)

II.1.5.1.- INTRODUCCIÓN

En el ejercicio 2020 la Entidad tramitó 10 expedientes de emergencia para la gestión de la crisis ocasionada por el COVID-19, por un importe de 4.067.009,39 euros. Salvo uno, todos fueron adjudicados en el periodo de junio a octubre de 2020 en el que, una vez levantado el confinamiento, comenzaron a funcionar los servicios de transporte con carácter general. De estos expedientes se ha examinado uno, el n.º 89 de la muestra (Anexo I), que representa el 56 % del importe total adjudicado y que tuvo por objeto el mantenimiento de las condiciones higiénicas a bordo de los trenes de servicios comerciales, por importe de 2.279.352 € y con un plazo de ejecución de 6 meses y 12 días, sin la posibilidad de prórrogas, desde el 20 de junio hasta el 31 de diciembre de 2020.

II.1.5.2.- JUSTIFICACIÓN DE LA TRAMITACIÓN DE EMERGENCIA

La Dirección de RENFE VIAJEROS responsable de esta área de actividad justificó la contratación de estos servicios apelando al artículo 14 del Real Decreto 463/2020 por el que se declaró el estado de alarma, que determinó que *“los operadores del servicio de transporte de viajeros quedan obligados a realizar una limpieza diaria de los vehículos de transporte, de acuerdo con las recomendaciones que establezca el Ministerio de Sanidad”*. En cumplimiento de esta obligación se acogió al artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020 para tramitar por emergencia la contratación de estos servicios para que se iniciaran el 20 de junio de 2020 con un presupuesto de 2.279.352 euros. La contratación fue verbal, pues únicamente se tiene constancia de una memoria justificativa de la necesidad de contratar emitida por la unidad responsable el 17 de junio de 2020 y del acta de inicio de los trabajos firmada por un responsable de RENFE VIAJEROS y la adjudicataria, aunque, con posterioridad, la contratación fue convalidada por el órgano de contratación el 27 de noviembre de ese mismo año.

En consecuencia, ha de entenderse debidamente justificada la contratación de emergencia de estos servicios al darse los requisitos establecidos en el Real Decreto-ley 7/2020, aunque debería haber sido el órgano de contratación, y no la unidad responsable, el que debía haber declarado la situación de emergencia y ordenado la contratación en aplicación del artículo 120 de la LCSP, una debilidad significativa desde el punto de vista del control interno de la Entidad, pero que representa una deficiencia de carácter formal y no material, al ser posteriormente confirmados estos actos por el órgano competente.

II.1.5.3.- PREPARACIÓN, ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS

No existe solicitud de ofertas a distintas empresas para la prestación de estos servicios, concurrencia que no es exigida en la tramitación de emergencia, y la oferta de la empresa adjudicataria, que es la que venía prestando los servicios de limpieza, no fue presentada formalmente hasta el 10 de agosto de 2020, cuando el contrato llevaba ejecutándose casi dos meses. Los precios ofertados fueron los recogidos en el contrato que formalizó el órgano de contratación el 27 de noviembre de 2020 y los realmente aplicados, pero no existe constancia en el expediente de los elementos considerados para determinar un presupuesto cuando se inició la ejecución del contrato el 20 de junio de 2020.

Como se menciona con anterioridad, la empresa adjudicataria era la que venía prestando los servicios de limpieza en los citados trenes por lo que RENFE VIAJEROS era concedora de su

capacidad y de su solvencia técnica, no obstante, hubiera constituido una buena práctica de gestión contractual dejar constancia en el expediente de su capacidad y solvencia.

II.1.5.4.- DACIÓN DE CUENTA AL CONSEJO DE MINISTROS Y CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE PUBLICIDAD APLICABLES A LOS CONTRATOS ANALIZADOS.

RENFE VIAJEROS no dio cuenta al Consejo de Ministros de la contratación por tratarse de una empresa mercantil, lo que estaría amparado por el criterio mantenido por la JCCPE en su Informe 22/2020.

En cuanto a la publicidad en la PLACSP, para las entidades que carecen de la condición de poder adjudicador el artículo 321 de la LCSP se remite a sus Instrucciones internas, especificándose que podrán adjudicarse contratos al margen de aquellas siempre que se cumpla con determinados requisitos, entre los que se contempla la publicación de la adjudicación en el perfil del contratante, sin sujeción a plazo. Las Instrucciones internas no recogen ninguna previsión sobre la publicidad de la adjudicación, no obstante, se ha verificado que la adjudicación del contrato se publicó el 14 de octubre de 2020 en la PLACSP.

II.1.5.5.- EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS

La ejecución se inició el 20 de junio de 2020 y, teniendo en cuenta que la memoria justificativa de la necesidad de contratar, único antecedente que existe en este caso, se aprobó el 17 de junio de 2020, se ha de dar por cumplido el plazo de un mes establecido en el artículo 120 de la LCSP.

Según la cláusula cuarta del documento de formalización de 27 de noviembre de 2020, los trabajos realizados se debían facturar mediante certificaciones mensuales, acompañadas de una hoja correspondiente a los servicios prestados en el mes y conformados por RENFE VIAJEROS. El pago de las facturas debía realizarse a los sesenta días desde la aceptación o recepción efectiva de los trabajos realizados, siendo necesario obtener con anterioridad la conformidad de las facturas por la Dirección Técnica y de Operaciones de la Dirección Área de Negocio de Alta Velocidad y Otros Servicios Comerciales de la Entidad.

En la práctica no existieron certificaciones mensuales, sino que se dio conformidad a la totalidad de los trabajos el 15 de marzo de 2021, todas las facturas excepto una se presentaron el 23 marzo de 2021, se validaron el 6 de abril de 2021 y se abonaron en mayo de ese año, ascendiendo el importe final a 2.279.352 euros, que fue el importe adjudicado, pero esta cuantía se correspondió con los servicios de limpieza de los trenes prestados durante los meses de junio a octubre de 2020, dos meses menos que los previstos en el plazo de ejecución contratado. De acuerdo con la información remitida por la Entidad, en los meses de julio y agosto se produjo un aumento inesperado de la demanda, la incidencia acumulada de contagios presentaba datos muy favorables y el verano superó con creces las previsiones de movilidad existentes, lo que motivó un aumento de gasto en servicios de limpieza que agotó anticipadamente el importe contratado, y que desde octubre hasta el mes de diciembre tuviera que suscribirse otro contrato.

Todo ello no es acorde con que posteriormente, en el mes de noviembre de 2020, se formalizara este contrato manteniendo las certificaciones mensuales y el plazo de vigencia inicial, hasta el mes de diciembre, cuando ya se conocía que la conformidad con los trabajos no se realizó mensualmente y que el contrato había finalizado en el mes de octubre por haberse agotado el presupuesto, lo que pone de manifiesto una deficiencia en la gestión interna de este expediente que perjudica el principio de transparencia.

II.1.6.- Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E. (CORREOS)

II.1.6.1.- INTRODUCCIÓN

CORREOS celebró 31 contratos por el trámite de emergencia durante el periodo fiscalizado, por un importe total de 30.549.841 euros. Todos los contratos se celebraron en los meses de marzo, abril, mayo y junio de 2020.

Se han fiscalizado 30 contratos (Anexo I), por un importe total de 28.246.780,22 euros, lo que representa el 92,5 % del importe total adjudicado durante el periodo.

De los contratos analizados, 29 tenían como objeto la adquisición de equipos y material relacionado con la protección individual contra el COVID-19 para el personal de la propia Entidad, tales como mascarillas, geles, desinfectantes, mamparas separadoras, guantes, etc., y el expediente n.º 119 tuvo por objeto la compra centralizada de mascarillas para todo el Grupo Correos.

II.1.6.2.- NORMATIVA INTERNA

Con fecha 17 de marzo de 2020 CORREOS aprobó un Protocolo en el que se establecía el procedimiento para la tramitación de contratos relacionados con la administración de los equipos de protección individual durante la vigencia del estado de alarma.

En el citado Protocolo se sometía toda la contratación a la tramitación de emergencia autorizada por el artículo 16 de Real Decreto-ley 7/2020. Se habilitaba al Director Financiero y de Expansión para que autorizara la aprobación de las adquisiciones, con independencia de la cuantía, y para la realización de los pagos, teniendo estos carácter de gastos a justificar, debiendo elevarlo con posterioridad al órgano de contratación para su aprobación. Los contratos correspondientes se formalizarían a continuación por el órgano de contratación, siempre que su cuantía excediese los 15.000 euros.

Por otra parte, se consideraba que, al tratarse de una sociedad mercantil que no tiene la consideración de poder adjudicador, no había de darse cuenta al Consejo de Ministros de la contratación realizada, lo que estaría amparado, no por tratarse de una entidad que carece de la consideración de poder adjudicador pues, en todo caso, pertenece al sector público estatal, sino por el criterio asentado en el Informe 22/2020 de la JCCPE, al tratarse de una sociedad mercantil sometida a derecho privado.

La finalidad del Protocolo, según se hace constar, fue crear un procedimiento ágil para que no se demoraran las adquisiciones.

II.1.6.3.- JUSTIFICACIÓN DE LA TRAMITACIÓN DE EMERGENCIA

Todos los contratos fiscalizados tienen como objeto directa o indirectamente la adopción de medidas de prevención contra el COVID-19, por lo que han de considerarse incluidos en el ámbito de aplicación del artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, si bien, el Protocolo de 17 de marzo de 2020 acordado por el órgano de contratación de la Entidad es una declaración de carácter general que ampara todas las actuaciones realizadas con posterioridad por el Director Financiero, lo que no se correspondería con la declaración específica para cada contrato que exige el artículo 120 de la LCSP. No obstante, los contratos fueron formalizados finalmente por el órgano de contratación, en la mayoría de los casos iniciada ya su ejecución, y en cada formalización se trasladaron los motivos

de la tramitación de emergencia para cada operación, con lo que el defecto, de carácter formal, quedó posteriormente subsanado¹².

II.1.6.4.- PREPARACIÓN, ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS

En los expedientes que tenían como objeto la adquisición de equipos de protección para el personal de CORREOS (expedientes n.ºs 90 a 118), el procedimiento seguido en términos generales consistió en que el Departamento de Compras de la Entidad, siguiendo las necesidades previamente identificadas por el Departamento de prevención de riesgos laborales para cada puesto de trabajo, contactó con los proveedores y clientes de CORREOS que consideraban que podían garantizar el suministro de las mercancías en el menor tiempo posible, ya que el personal a proteger representaba entre el 20 y el 30 % de la plantilla al inicio de la pandemia y fue aumentando con posterioridad. En este caso el posible proveedor contactado remitía una ficha técnica de los productos a suministrar, que era revisada por el Departamento responsable de la prevención de riesgos laborales y, obtenido el visto bueno, el Director Financiero, en el que había delegado el órgano de contratación, autorizaba una factura proforma para cada pedido y el pago por adelantado del suministro. Con posterioridad se daba cuenta al Consejo de Administración de todos los pedidos y pagos realizados y se formalizaban, ya iniciada la ejecución, los correspondientes contratos. En definitiva, aunque no existía una petición formal de distintas ofertas para una misma contratación, cabe entender que el procedimiento seguido podía dar lugar a cierta concurrencia y competencia entre los licitadores, lo que ha de considerarse una buena práctica de gestión al no ser exigible promover la concurrencia en la tramitación de emergencia. No obstante, desde el punto de vista de los procedimientos del control interno del gasto, no resulta muy adecuado que un mismo responsable, el Director Financiero, fuera el competente para autorizar el gasto y, a su vez, el pago de estos gastos, a pesar de estar considerados como “gastos a justificar” y de su validación posterior por el órgano de contratación, dado que el margen de actuación y control del órgano de contratación se reduce una vez realizado el pago al proveedor¹³.

La formalización de estos contratos, que fueron agrupados para su tramitación ante el órgano de contratación en dos expedientes de gasto, iba precedida de una memoria justificativa para cada expediente de gasto donde se identificaban todas las necesidades previamente determinadas por el Departamento de prevención de riesgos laborales y los gastos atribuibles a cada proveedor, con la situación en la que se encontraba la entrega de los suministros, a lo que también se acompañaba un informe de la Abogacía General del Estado. Por otra parte, en todos los contratos se hacía referencia a que el objeto del contrato se encontraba dentro de las actividades que integraban el objeto social de la empresa adjudicataria y que esta disponía de la capacidad técnica y financiera suficiente para cumplir con los compromisos derivados del contrato. Sin embargo, de acuerdo con la información publicada en el Registro Mercantil, de los 29 expedientes analizados, en al menos 3 las empresas adjudicatarias no incluyen en su objeto social el suministro de material que constituye el objeto de los contratos (expedientes n.ºs 91, 105, y 114).

¹² CORREOS considera en las alegaciones que el Protocolo de 17 de marzo de 2020 no constituye una declaración genérica al contener indicaciones claras sobre como afrontar la contratación derivada de una causa única, y que, en todo caso, el art. 120 de la LCSP no exige una declaración de emergencia específica para cada contratación. No obstante, determinar un procedimiento para la tramitación de emergencia no guarda identidad alguna con ordenar la ejecución de lo necesario para dar respuesta a la necesidad sobrevenida, en los términos que exige el art. 120 de la LCSP.

¹³ CORREOS considera en las alegaciones que no hay identidad entre el órgano que autoriza el gasto y aquel que autoriza el pago, pues al tratarse de una delegación de competencias, la autorización de la contratación se entiende realizada por el órgano delegante. Sin embargo, no se puede aceptar el argumento al no tratarse de una delegación de competencias en sentido estricto, dado que las autorizaciones de gasto realizadas por el Director financiero debían ser posteriormente ratificadas por el órgano de contratación.

La mayoría de los contratos preveían la imposición de penalidades de un 2 % sobre el precio del contrato, en los casos de demora en la entrega por causas no imputables al proveedor, una penalización que en la práctica no llegó a aplicarse en ningún caso. Se ha comprobado que todos los contratos fueron ejecutados de conformidad, salvo en los expedientes n.ºs 97 y 98, adjudicados al mismo proveedor, cuyo objeto fue el suministro de un total de 1.000.000 de mascarillas por un importe global de 5.598.290,88 euros, que sufrieron retrasos en la entrega, ante lo que CORREOS consideró de mayor interés para la entidad que la imposición de penalidades, el suministro por el mismo precio ya abonado de 400.000 mascarillas adicionales junto con una ampliación del plazo. El detalle de la ejecución de estos expedientes se desarrolla en el apartado correspondiente a la ejecución de los contratos.

En todos los contratos se contempla el pago por adelantado de la prestación, aunque no consta en los expedientes analizados justificación alguna del motivo que determinó esta forma de proceder en los términos que exige el artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020.¹⁴

Del análisis realizado se desprende que, en la práctica, en 13 de los contratos analizados (expedientes n.ºs 90, 93, 95, 100, 106, 109, 111, 112, 113, 114, 115, 117 y 118) el pago del precio fue simultáneo o posterior a la entrega del suministro. En 5 contratos (expedientes n.ºs 94, 102, 104, 110 y 116) se realizaron pagos por adelantado junto con otros posteriores o simultáneos a la entrega del pedido. De un expediente no se ha dispuesto de los documentos acreditativos de la entrega (expediente nº 99) y en los restantes 10 contratos (expedientes n.ºs 91, 92, 96, 97, 98, 101, 103, 105, 107 y 108) el pago se realizó por anticipado con la autorización de la factura proforma por parte del Director Financiero.

En el caso del expediente n.º 119, cuyo objeto fue la adquisición de 4.750.000 mascarillas para todo el Grupo CORREOS, por importe de 11.815.625 euros, se publicó la licitación del contrato solicitando ofertas para su presentación electrónica. Se requirió para poder participar en la licitación acreditar la capacidad de obrar y solvencia técnica y financiera suficiente para llevar a cabo el objeto del contrato. Además, se acompañaban los pliegos con las exigencias técnicas que debían reunir las mascarillas y los criterios que se aplicarían para la valoración de las ofertas. Estos criterios fueron dos, el coste económico y la reducción en el plazo inicial de entrega fijado en 15 días, a contar desde la notificación de la adjudicación. El proveedor que resultó adjudicatario fue el mismo que el de los expedientes 97 y 98 referidos anteriormente, no por presentar la mejor oferta económica, pues su oferta representaba una baja sobre el importe de licitación de tan sólo el 0,50 %, sino por reducir el plazo de entrega en 13 días, mientras que la empresa que quedó en segundo lugar, que obtuvo mejor puntuación económica al presentar una oferta que representaba una baja del 4,40 %, lo redujo en 12 días. Al aceptar el plazo ofertado por el adjudicatario el plazo de entrega quedó reducido a 2 días hábiles desde la notificación de la adjudicación. Sin embargo, en el contrato finalmente formalizado el plazo de entrega se establece en 3 días, es decir, el mismo plazo ofertado por la empresa que quedó en segundo lugar en el procedimiento de licitación, lo que desvirtúa la puntuación realizada y la motivación de la adjudicación del contrato a la empresa seleccionada, cuya oferta económica era más elevada¹⁵. Finalmente, la ejecución se retrasó varios días, en parte a

¹⁴ CORREOS en sus alegaciones manifiesta que el pago del suministro de equipos de protección individual era con carácter anticipado, pues los proveedores en caso contrario, al nutrirse de suministros adquiridos en el extranjero, no podían entregar la mercancía. Añadiendo que era el único mecanismo del que disponía para garantizar que sus trabajadores pudieran ejercer sus funciones con la protección debida. No obstante, tal circunstancia no consta en los expedientes y no ha remitido documentación alguna que permita al Tribunal verificar la concurrencia de tales circunstancias.

¹⁵ CORREOS alega que la oferta presentada, según el informe económico de valoración de ofertas determinaba un plazo de 2 días desde la fecha de formalización del contrato, lo que es lo mismo que 3 días desde la fecha de notificación de la adjudicación, que se llevó a cabo un día antes. Sin embargo, la oferta del adjudicatario determina una reducción de plazo de 13 días respecto al plazo definido en el pliego, que establecía un plazo de 15 días desde la notificación de la adjudicación, lo que representa, en definitiva, un plazo de entrega de 2 días desde la notificación de la adjudicación.

instancia de CORREOS, según el detalle que se analiza en el apartado correspondiente, por lo que el plazo de entrega no debería haber sido determinante como criterio de valoración.

Aunque todo el expediente fue tramitado por CORREOS, la formalización del contrato fue suscrita por todas las sociedades integrantes del Grupo. En este contrato también se preveía una entrega a cuenta a realizar por CORREOS del 50 % del importe total del contrato contra la presentación de una factura proforma por parte de la empresa en el momento de la adjudicación del contrato, que fue el 6 de mayo de 2020. El 50 % restante se pagaría cuando finalizara la entrega total del suministro. En este caso tampoco figuran justificados en el expediente los motivos que llevaron al órgano de contratación a adelantar el pago del 50 % del precio, como exige el artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020.¹⁶

II.1.6.5.-. DACIÓN DE CUENTA AL CONSEJO DE MINISTROS Y CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE PUBLICIDAD APLICABLES A LOS CONTRATOS ANALIZADOS

En relación con la notificación al Consejo de Ministros ordenada por el artículo 120 de la LCSP, la Abogacía del Estado, siguiendo el criterio recogido por la JCCPE y atendiendo a la naturaleza privada y mercantil de la Entidad, recomendó sustituir la dación de cuentas al Consejo de Ministros por la comunicación al Consejo de Administración de la Sociedad y, en todo caso, al Ministerio de tutela de dicha Sociedad, para dar cumplimiento al principio de transparencia, lo que ha de considerarse ajustado a derecho. La práctica seguida por la Entidad fue dar conocimiento al Consejo de Administración y a la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales como entidad pública de la que depende CORREOS.

En cuanto a la publicación de la adjudicación en la PLACSP, para las entidades que carecen de la condición de poder adjudicador el artículo 321 de la LCSP se remite a sus Instrucciones internas. Tan sólo se especifica en cuanto a la publicidad que podrán adjudicarse contratos al margen de aquellas siempre que se cumpla con determinados requisitos, entre los que se contempla la publicación de la adjudicación en el perfil del contratante, sin sujeción a plazo. Las instrucciones internas de CORREOS se remiten a la LCSP.

Para los expedientes n.ºs 90 a 118, que afectaban a la adquisición de material de protección frente al COVID del personal de CORREOS, se realizaron dos únicas publicaciones de adjudicación en el perfil del contratante. La primera se efectuó el 29 de mayo de 2020, y en ella se relacionaron todos los adjudicatarios de los expedientes n.ºs 90 a 107 con indicación del importe total contratado, pero no del importe desglosado por cada adjudicatario, una práctica que puede afirmarse que perjudicó la efectividad de la aplicación del principio de transparencia en la gestión contractual de la entidad. Por otra parte, la adjudicación de los expedientes n.ºs 108 a 118 se realizó en una segunda publicación el 7 de agosto de 2020, en la que sí consta desglosado el importe adjudicado a cada proveedor.

En el expediente n.º 119, cuyo objeto fue el suministro de mascarillas para todo el Grupo CORREOS, la adjudicación fue publicada el día siguiente, 7 de mayo de 2020, en la PLACSP, y el día 11 de mayo del mismo año en el Diario Oficial de la Unión Europea. La formalización se publicó en la citada Plataforma el 1 de septiembre de 2020.

¹⁶ CORREOS manifiesta en alegaciones que las mascarillas debían ser importadas y los proveedores solicitaban un pago inicial. No obstante, tal circunstancia no consta reflejada en el expediente del contrato y tampoco la Entidad aporta documentación que permita confirmarla.

II.1.6.6.- EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS.

El inicio de la ejecución de todos los contratos analizados se llevó a cabo dentro del plazo establecido en el artículo 120 de la LCSP.

Se produjeron modificaciones en cuanto al objeto de los contratos y el precio en 12 expedientes del total de analizados (n.ºs 90, 93, 94, 97, 98, 100, 104, 105, 108, 113, 115 y 117), de los que consta que todos fueron expresamente formalizados, como se exigía en los contratos, aunque en la mayoría de los casos con posterioridad a la ejecución de las modificaciones, siguiendo hasta entonces con el mismo sistema de autorización de facturas proforma y pago por parte del Director Financiero con su posterior validación por parte del órgano de contratación.

Todos los contratos fueron ejecutados de conformidad, produciéndose retrasos en la entrega únicamente en 3 expedientes adjudicados a un mismo proveedor (expedientes n.ºs 97, 98 y 119).

En relación con los expedientes n.ºs 97 y 98, ante la falta de entrega de las mascarillas en los plazos pactados en el contrato (30 de marzo y 7 de abril de 2020, respectivamente) CORREOS consideró de mayor interés para la Entidad el compromiso por parte del adjudicatario de 400.000 mascarillas adicionales por el mismo precio que había sido ya abonado por adelantado, ampliando el plazo de entrega hasta los días 25 y 20 de mayo de 2020, respectivamente. Se ha comprobado que entre los días 15 y 16 de abril de 2020 la adjudicataria entregó 1.000.000 de mascarillas y que el resto fue suministrado el 26 de mayo, con un día de retraso respecto al plazo pactado en la modificación al expediente n.º 97 y con 6 días de retraso respecto al plazo máximo pactado en la modificación al expediente n.º 98, si bien se suministraron 300 mascarillas adicionales a las acordadas¹⁷.

En cuanto al expediente n.º 119, cuyo objeto fue la adquisición de 4.750.000 mascarillas para el Grupo Correos, se realizaron dos entregas dentro del plazo (1.294.900 mascarillas) y el resto, hasta completar el total, en los 4 días siguientes por indicación de CORREOS por dificultades en la operativa necesaria para recibir el suministro. En definitiva, en este contrato en el que el plazo de entrega se estableció como criterio determinante para seleccionar al contratista, la ejecución evidencia una falta de coherencia con los criterios de valoración incluidos en los pliegos¹⁸.

II.2.- OTRAS CUESTIONES OPERATIVAS: ANÁLISIS DE PRECIOS

Se ha realizado un análisis comparativo de los precios que afectaron a los productos sanitarios adquiridos durante el periodo fiscalizado. En primer lugar, se muestra un cuadro resumen de la variación de precios por Entidad y por tipo de producto, con indicación de las fechas en las que se adquirieron los compromisos de compra. Posteriormente se realiza un análisis de la variación de precios experimentada por cada uno de los productos durante el periodo fiscalizado.

¹⁷ CORREOS alega que el retraso en la entrega de mascarillas se produjo siguiendo sus instrucciones por la saturación del almacén donde debían depositarse añadiendo que las 300 mascarillas adicionales no se entregaron como compensación, sino que fueron consecuencia de la capacidad de las cajas que las contenían, que fueron completadas por razones de logística y eficiencia. Sin embargo, remiten correos electrónicos cruzados con el proveedor que no acreditan lo alegado, y albaranes de entrega, de los que ya disponía el Tribunal, que no acreditan las razones de eficiencia y logística.

¹⁸ La Entidad alega que existían restricciones para la recepción de la carga debido a una saturación del almacén, consecuencia de que, entre los meses de marzo a mayo de 2020, CORREOS se convirtió en prestador de servicios logísticos y tuvo que hacer entregas y prestar servicios de distribución para otras entidades del sector público, motivo por el que está en desacuerdo con la falta de coherencia al determinar los criterios de valoración puesta de manifiesto en el informe. Sin embargo, esta circunstancia ya era conocida por la Entidad cuando se inició el expediente de contratación en abril de 2020 y debió ser tenida en cuenta al establecer los criterios de valoración en los pliegos.

CUADRO n.º 2: VARIACIÓN DE PRECIOS DURANTE EL PERÍODO FISCALIZADO POR ENTIDAD Y TIPO DE PRODUCTO

PRODUCTO	ENTIDAD	N.º PRECIOS	RANGO PRECIO (€/Ud)	FECHA PRECIO MÍNIMO	FECHA PRECIO MÁXIMO	VARIACIÓN % (€/Ud)	PRECIO MEDIO Ud
Gel hidroalcohólico (0,1 litros)	CORREOS	6	1,90 - 3,00	12-mar-20	16-mar-20		2,65
	Total	6	1,90 - 3,00	12-mar-20	16-mar-20	57,89	2,65
Gel hidroalcohólico (0,5 litros)	ADIF	2	4,00 - 6,00	05-may-20	27-mar-20		5,00
	CORREOS	9	6,00 - 10,00	16-mar-20	12-mar-20		7,88
	Total	11	4,00 - 10,00	05-may-20	12-mar-20	150,00	7,36
Gel hidroalcohólico (5 litros)	ADIF	2	24,50 - 37,00	05-may-20	27-mar-20		30,75
	TRAGSA	1	32,89	03-abr-20			32,89
	CORREOS	3	35,00 - 63,00	12-mar-20	16-mar-20		51,00
	Total	6	24,50 - 63,00	05-may-20	16-mar-20	157,14	41,23
Guantes Nitrilo	TRAGSA	1	0,1170	03-abr-20			0,12
	CORREOS	37	0,0315 - 0,1579	16-mar-20	05-may-20		0,09
	Total	38	0,0315 - 0,1579	16-mar-20	05-may-20	401,27	0,09
Guantes Vinilo	CORREOS	20	0,0225 - 0,1290	12-mar-20	26-may-20		0,06
	Total	20	0,0225 - 0,1290	12-mar-20	26-may-20	473,33	0,06
Guantes Látex	PUERTOS DEL ESTADO	1	0,80	02-abr-20			0,80
	CORREOS	14	0,0245 - 0,1995	19-mar-20	20-may-20		0,07
	Total	15	0,0245 - 0,80	19-mar-20	02-abr-20	3.165,31	0,12
Mascarillas FFP2	ADIF	3	2,10 - 2,50	27-mar-20	27-mar-20		2,37
	TRAGSA	4	2,85 - 5,90	17-abr-20	03-abr-20		3,78
	PUERTOS DEL ESTADO	1	2,50	21-mar-20			2,50
	CORREOS	12	1,2745 - 5,00	26-mar-20	19-mar-20		3,66
	Total	20	1,2745 - 5,90	26-mar-20	03-abr-20	362,93	3,43
Prueba PCR	ADIF	1	115,00	14-may-20			115,00
	TRAGSA	2	125,00 - 145,00	13-abr-20	13-abr-20		135,00
	Total	3	115,00 - 145,00	14-may-20	13-abr-20	26,09	128,33
Prueba test Antígenos	TRAGSA	1	60,00	13-abr-20			60,00
	Total	1	60,00	13-abr-20			60,00
Prueba test Serológico	ADIF	1	56,10	14-may-20			56,10
	TRAGSA	1	60,00	13-abr-20			60,00
	Total	2	56,10 - 60,00	14-may-20	13-abr-20		58,05
Prueba test rápido	ADIF	1	35,00	14-may-20			35,00
	TRAGSA	1	60,00	13-abr-20			60,00
	Total	2	35,00 - 60,00	14-may-20	13-abr-20	71,43	47,50

Fuente: Elaborado por el Tribunal de Cuentas

II.2.1.-. GEL HIDROALCOHÓLICO

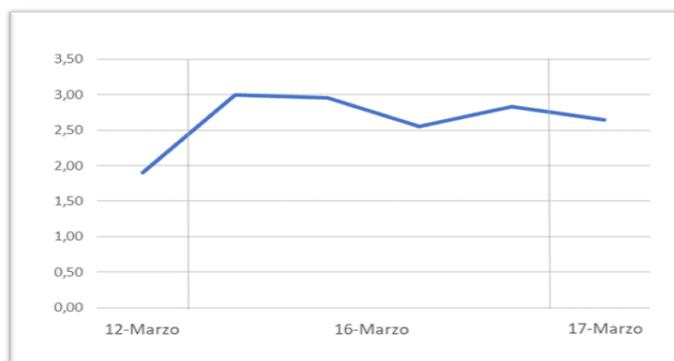
Se han tenido en cuenta los formatos de gel hidroalcohólico de 0,1 litros; 0,5 litros; y 5 litros.

a) Gel hidroalcohólico de 0,1 litros

CORREOS es la única entidad de la muestra que ha comprado gel en formato de 0,1 litros. Las compras se han realizado a 5 adjudicatarios, con 6 precios distintos, que han variado desde 1,90 €/unidad del expediente 93, adjudicado el 12 de marzo de 2020, hasta los 3 €/unidad del expediente 90, adjudicado el 16 de marzo. El precio medio por unidad de estas compras ha sido

de 2,65 €. La evolución de los precios entre el 12 y el 16 de marzo de 2020 se muestra a continuación.

GRÁFICO N.º 3: EVOLUCIÓN DEL PRECIO POR UNIDAD DEL GEL HIDROALCOHÓLICO DE 0,1 LITROS



Fuente: Elaborado por el Tribunal de Cuentas

b) Gel hidroalcohólico de 0,5 litros

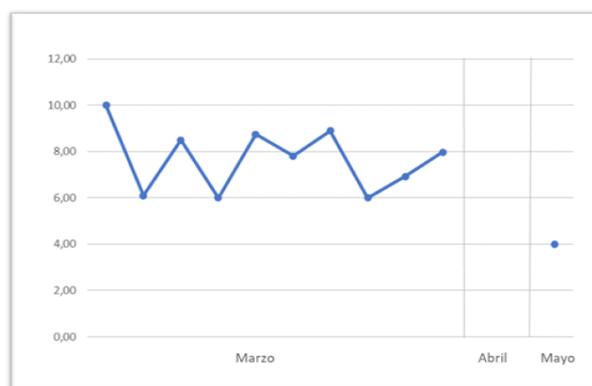
Las Entidades que adquirieron gel en el formato de 0,5 litros fueron CORREOS y ADIF.

CORREOS ha celebrado contratos en marzo de 2020 con 4 adjudicatarios y a 9 precios distintos, que han oscilado entre los 6 y los 10 €/unidad, lo que implica un incremento sobre el precio mínimo de 66,7 %, siendo el precio medio pagado por CORREOS de 7,88 €/unidad¹⁹.

ADIF ha contratado la compra del producto con una única entidad, a 2 precios distintos de 6 €/unidad en marzo y de 4 €/unidad en mayo, siendo el precio medio de 5 €.

La evolución de los precios entre los meses de marzo a mayo de 2020 se muestra en el Gráfico N.º 4.

GRÁFICO N.º 4: EVOLUCIÓN DEL PRECIO POR UNIDAD DEL GEL HIDROALCOHÓLICO DE 0,5 LITROS



Fuente: Elaborado por el Tribunal de Cuentas

¹⁹ CORREOS solicita que se sustituya el “precio medio” por el “precio medio ponderado”, teniendo en cuenta las unidades adquiridas. Sin embargo, no es posible realizar la citada modificación porque supondría cambiar el criterio para todas las entidades analizadas y no se dispone de datos suficientes sobre las unidades reales adquiridas por cada una de ellas al haberse aplicado técnicas de muestreo en las pruebas realizadas sobre la ejecución de los contratos. Tampoco CORREOS aporta soporte documental de los datos que acompaña.

c) Gel hidroalcohólico de 5 litros

En cuanto al formato de 5 litros, ADIF contrató con una única entidad el suministro de gel a 2 precios distintos, uno en marzo (a 37 €/unidad) y otro en mayo (a 24,5 €/unidad), siendo el precio medio de 30,75 €/unidad.

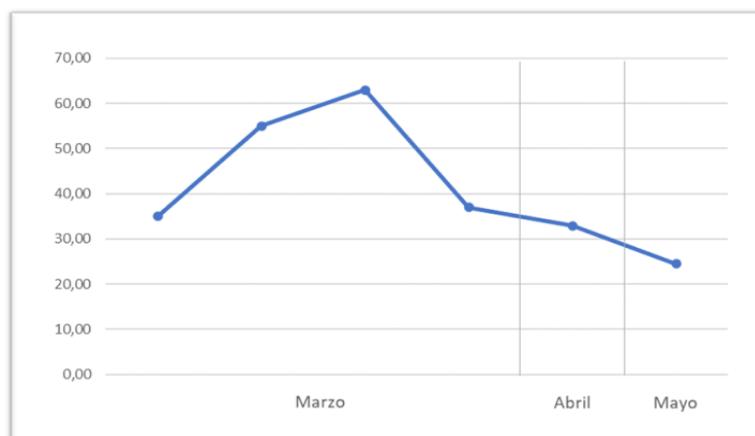
TRAGSA celebró un contrato en abril a 32,89 €/unidad.

Por su parte, CORREOS adquirió gel de 5 litros de 2 adjudicatarios, todos en marzo de 2020, a 3 precios la unidad, 35 €, 55 € y 63 €.

El precio medio pagado por CORREOS en marzo, de 51 €/unidad, es superior en un 38 % (es decir, en 14 € la unidad) al pagado por ADIF en el mes de marzo (que fue de 37 €/unidad).

A continuación, se muestra la evolución de los precios entre los meses de marzo y mayo de 2020.

GRÁFICO N.º 5: EVOLUCIÓN DEL PRECIO POR UNIDAD DEL GEL HIDROALCOHÓLICO DE 5 LITROS



Fuente: Elaborado por el Tribunal de Cuentas

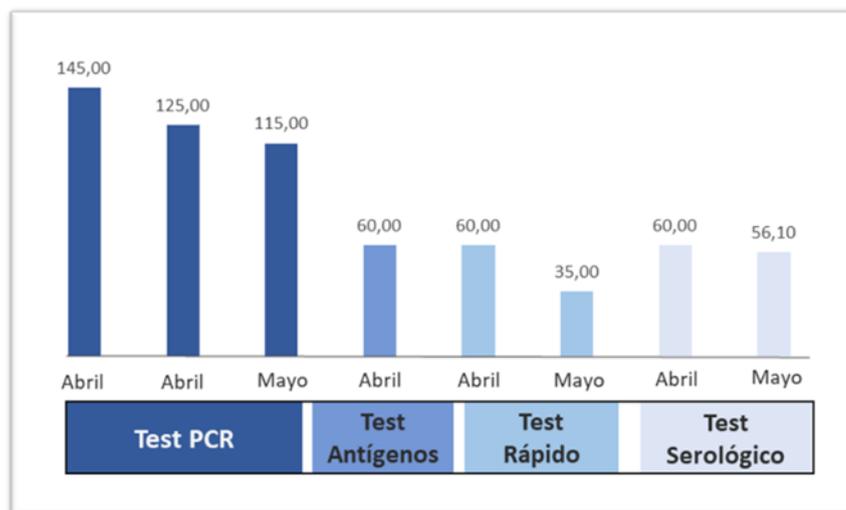
II.2.2.- PRUEBAS DIAGNÓSTICAS COVID-19

Las pruebas diagnósticas adquiridas en los expedientes analizados han sido de cuatro tipos, Test PCR (Polymerase Chain Reaction, siglas en inglés de 'Reacción en Cadena de la Polimerasa'), test de antígenos, test serológico y test rápido. Todas fueron adquiridas por TRAGSA y ADIF, cada Entidad de un adjudicatario.

TRAGSA fue la única entidad que adquirió test de antígenos, por lo que no es posible la comparación. Respecto del resto de test, TRAGSA adquirió los productos a precios más elevados que ADIF por llevar a cabo las adquisiciones en el mes de abril de 2020, mientras que ADIF celebró los contratos en el mes de mayo de 2020. En el producto que más diferencia existió fue en los test rápidos, por los que TRAGSA pagó 25 euros más que ADIF (un incremento de precio del 71,4 %).

A continuación, se muestra la evolución de precios de estos productos durante los meses de abril y mayo de 2020.

GRÁFICO N.º 6: EVOLUCIÓN DEL PRECIO POR UNIDAD DE LAS PRUEBAS DIAGNÓSTICAS PARA LA DETECCIÓN DEL COVID-19



Fuente: Elaborado por el Tribunal de Cuentas

II.2.3.-. MASCARILLAS FFP2/KN95

Cuatro entidades de las analizadas adquirieron mascarillas FFP2/KN95 durante los meses de marzo y abril de 2020 a precios que han oscilado entre los 1,27 €/unidad hasta los 5,90 €/unidad. El precio medio pagado por el total de las mascarillas fue de 3,43 €/unidad, siendo en marzo de 3,38 € y en abril de 3,65 €, como se puede ver en el gráfico N.º 7.

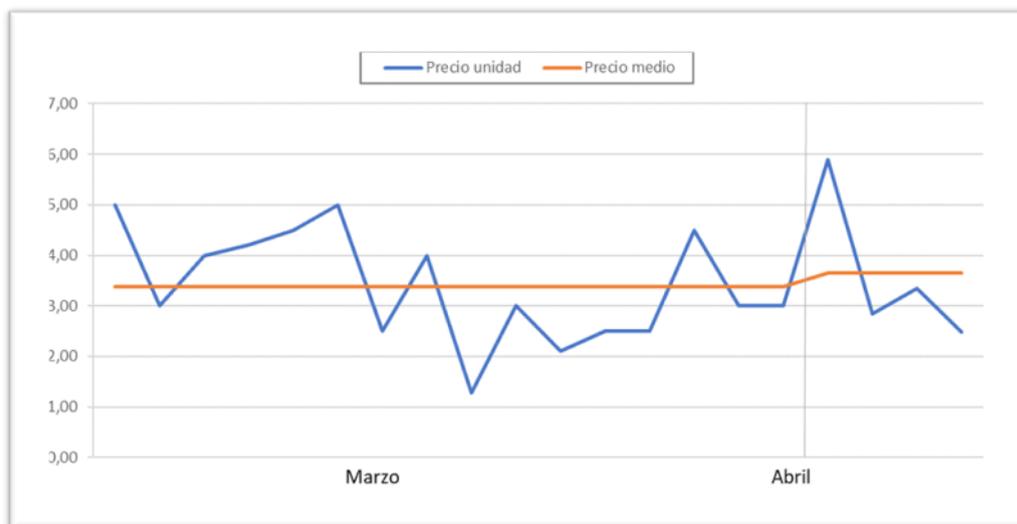
ADIF fue la entidad que pagó el precio medio más bajo por las mascarillas, a 2,37 €/unidad, en adquisiciones realizadas a finales de marzo de 2020.

PUERTOS DEL ESTADO, adquirió las mascarillas a 2,5 €/unidad, de una empresa que había sido adjudicataria de un contrato de ADIF y con la que acordó el mismo precio.

TRAGSA, pagó el precio medio más alto, unos 3,78 €/unidad y CORREOS fue la entidad que más adquisiciones de mascarillas realizó con precios que variaron desde los 1,27 €/unidad acordada el 26 de marzo con un adjudicatario extranjero, hasta los 5 €/unidad de dos expedientes adjudicados el 16 y 19 de marzo respectivamente²⁰. El precio medio de compra de CORREOS fue 3,66 €, próximo al pagado por TRAGSA.

²⁰ CORREOS solicita que se sustituya el "precio medio" por el "precio medio ponderado", teniendo en cuenta las unidades adquiridas. Sin embargo, no es posible realizar la citada modificación porque supondría cambiar el criterio para todas las entidades analizadas y no se dispone de datos suficientes sobre las unidades reales adquiridas por cada una de ellas al haberse aplicado técnicas de muestreo en las pruebas realizadas sobre la ejecución de los contratos. Tampoco CORREOS aporta soporte documental de los datos que acompaña.

GRÁFICO N.º 7: EVOLUCIÓN DEL PRECIO POR UNIDAD DE MASCARILLAS FFP2/KN95



Fuente: Elaborado por el Tribunal de Cuentas

II.2.4. GUANTES

Los guantes adquiridos por las entidades de la muestra para la protección contra el COVID-19 han sido de nitrilo, de vinilo y de látex, en cajas de 100, 180 y 200 unidades.

A efectos de analizar la evolución de los precios de estos productos se ha tenido en cuenta el precio por unidad.

a) Guantes de Nitrilo

La compra de guantes de nitrilo la ha realizado en su mayor parte CORREOS, con unos precios que han variado entre los 0,0315 €/unidad y los 0,1579 €/unidad, lo que supone un incremento del precio del 400 %. El precio medio pagado por CORREOS entre marzo y mayo de 2020 fue 0,087 € la unidad²¹.

En el gráfico N.º 8 se puede apreciar la evolución de los precios por unidad en el periodo de marzo a mayo de 2020 y cómo han oscilado los precios incluso dentro de un mismo contrato.

De esta forma, se puede observar que el día 16 de marzo, la mayoría de los precios se concentraron en el rango 0,0585 y 0,075 €/unidad. No obstante, hubo 2 precios fuera de este rango, ambos del expediente n.º 94, uno mínimo de 0,0315 y otro máximo de 0,1260 €/unidad, ambos comprometidos con un mismo adjudicatario.

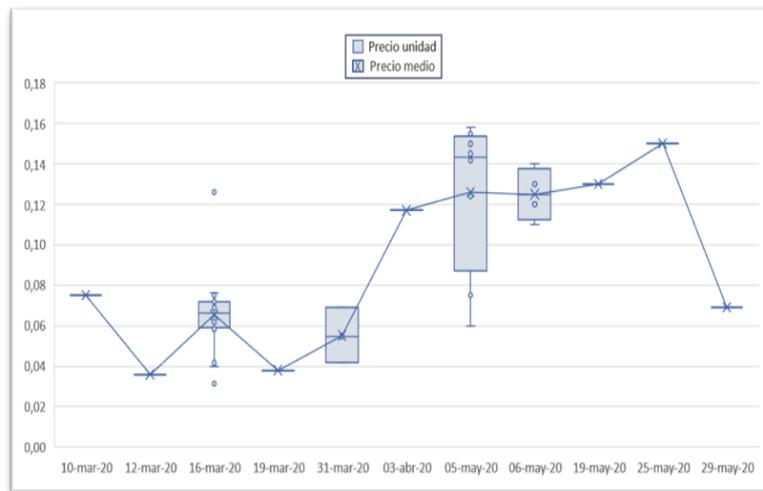
El precio medio pagado por los guantes de nitrilo ha ido en ascenso desde el 19 de marzo hasta el 25 de mayo, para descender significativamente con posterioridad.

Cabe destacar los precios acordados por CORREOS en dos expedientes (n.ºs 110 y 112) adjudicados el 5 de mayo, en el que los precios varían desde un mínimo de 0,060 €/unidad hasta un máximo de 0,1579 €. Ambos precios se corresponden con el expediente n.º 110

²¹ Igual que la nota 19.

cuyo adjudicatario es el mismo que el del expediente n.º 94. Como se puede apreciar en el Gráfico N.º 8, la mayoría de los precios acordados el 5 de mayo se situaron por encima de los 0,14 €/unidad.

GRÁFICO N.º 8: EVOLUCIÓN DEL PRECIO POR UNIDAD DE LOS GUANTES DE NITRILO



Fuente: Elaborado por el Tribunal de Cuentas

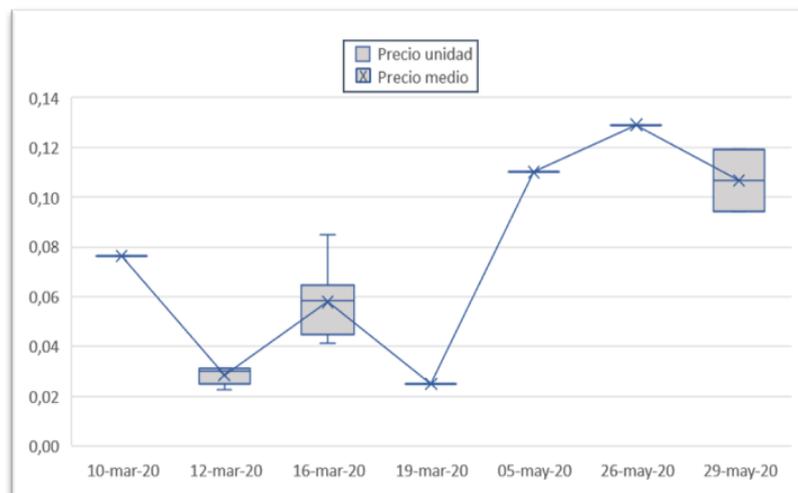
b) Guantes de Vinilo

La compra de guantes de vinilo fue efectuada por CORREOS en 9 expedientes.

CORREOS pagó un precio mínimo de 0,0225 €/unidad el 12 de marzo y un precio máximo de 0,1290 € el 26 de mayo, siendo el precio medio pagado de 0,061 €/unidad.

El precio pagado por CORREOS en mayo se situó en torno a los 0,11 €/unidad, lo que supuso un incremento respecto de los precios medios de marzo (0,0478 €) de un 136,6 %.

GRÁFICO N.º 9: EVOLUCIÓN DEL PRECIO POR UNIDAD DE LOS GUANTES DE VINILO



Fuente: Elaborado por el Tribunal de Cuentas

c) Guantes de Látex

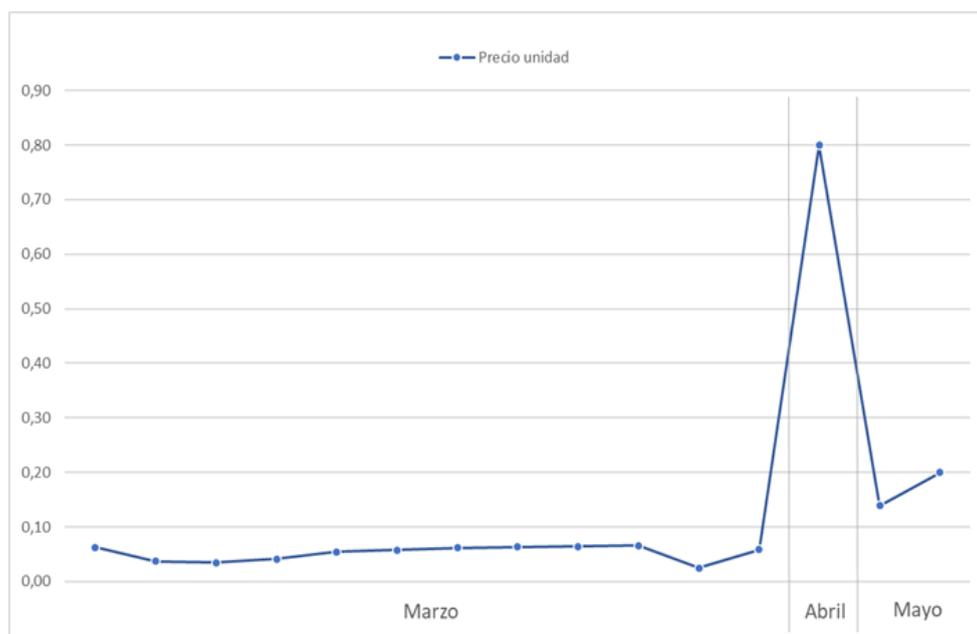
PUERTOS DEL ESTADO y CORREOS han sido las entidades que adquirieron guantes de látex durante el periodo fiscalizado.

CORREOS, durante el mes de marzo de 2020 contrató los guantes de látex a un precio medio por unidad de 0,0522 €, sin grandes variaciones en los precios (precio mínimo de 0,0245 € y máximo de 0,0662 €). Sin embargo, en el mes de mayo de 2020 realizó una adquisición a un precio de 0,1995 €/unidad, un 282,2 % más que el precio medio pagado en marzo.

El precio medio pagado por CORREOS entre marzo y mayo fue de 0,0689 €/unidad.

Cabe destacar también, que PUERTOS DEL ESTADO realizó una compra en abril a 0,80 €/unidad, un precio muy superior al pagado de media por CORREOS (unos 0,73 €/unidad, lo que supone un incremento del 1.061 %).

GRÁFICO N.º 10: EVOLUCIÓN DEL PRECIO POR UNIDAD DE LOS GUANTES DE LÁTEX



Fuente: Elaborado por el Tribunal de Cuentas

II.3.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE RENDICIÓN DE LA INFORMACIÓN CONTRACTUAL AL TRIBUNAL DE CUENTAS

El artículo 11.a) de la LOTCu y los artículos 39 y 40 de la LFTCu someten a la competencia fiscalizadora del Tribunal de Cuentas toda la actividad contractual del sector público. En concreto, el artículo 40 de la LFTCu establece que los Centros, Organismos o Entidades que hubieren celebrados contratos de los indicados en el artículo 39 enviarán anualmente al Tribunal una relación de los contratos celebrados en el ejercicio anterior, incluyendo copia autorizada de los respectivos documentos de formalización y de aquellos otros que acrediten su cumplimiento o extinción, sin perjuicio de remitir cualesquiera otros que aquel les requiera.

Por otra parte, el artículo 335.1 de la LCSP recoge la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas, dentro de los tres meses siguientes a la formalización del contrato, una copia certificada del documento mediante el que se hubiese formalizado aquel, acompañada de un extracto del expediente del que se deriva, siempre que el precio de adjudicación del contrato o, en el caso de acuerdos marco, el valor estimado exceda de determinados importes en función del tipo de contrato²², También deberán comunicarse, conforme al artículo 335.2 de la Ley antes citada, las modificaciones, prórrogas o variaciones de plazos, variaciones de precio y de los importes de los compromisos económicos asumidos, y el importe final, la nulidad, la extinción normal o anormal de los referidos contratos y convenios y demás incidencias surgidas en su ejecución. Además, el citado artículo 335.1 establece la obligación de remitir una relación de los contratos celebrados en el ejercicio anterior, incluidos los 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 recepción de la información y documentación relativa a la contratación se lleva a cabo siguiendo la Instrucción general relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de los contratos, convenios y encomiendas de gestión celebrados por las entidades del Sector Público Estatal y Autonómico, aprobada por Acuerdo del Pleno de 28 de junio de 2018 y hecha pública por Resolución de 20 de julio de 2018, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas (Boletín Oficial del Estado, número 182, de 28 de julio de 2018).

Todas las entidades fiscalizadas remitieron las respectivas relaciones certificadas de contratos, convenios y encargos a medios propios, así como las de contratos patrimoniales en el plazo legal establecido (antes de que concluya el mes de febrero del ejercicio siguiente al que se refieran).

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, se han puesto de manifiesto las siguientes incidencias respecto de los expedientes fiscalizados tramitados por emergencia:

- a) Los expedientes n.ºs 5 y 6 de la muestra, tramitados por ADIF, se formalizaron en junio y agosto de 2020 y se remitieron al Tribunal de Cuentas en octubre de 2020 y en abril de 2021 respectivamente, con un retraso de 20 días el primero y de 161 días el segundo.
- b) TRAGSA envió fuera de plazo 56 contratos, siendo los retrasos más significativos los correspondientes a los contratos n.ºs 75 a 82 de la muestra, cuyo retraso ascendió a 206 días, dado que se formalizaron en abril de 2020 y se remitieron al Tribunal de Cuentas en marzo de 2021, y a los contratos n.ºs 27 a 38 de la muestra en los que el retraso ascendió a 178 días, ya que se formalizaron en marzo y abril de 2020 y se remitieron en febrero de 2021.
- c) El expediente n.º 88 de la muestra tramitado por PUERTOS DEL ESTADO, se envió fuera de plazo, con un retraso de 152 días, ya que se formalizó en abril de 2020 y se remitió al Tribunal de Cuentas en enero de 2021.

²² Los importes son los siguientes: 600.000 euros para contratos de obras, de concesión de obras, de concesión de servicios, y para los acuerdos marco, 450.000 € para contratos de suministros y 150.000 € para contratos de servicios y administrativos especiales.

d) Los contratos n.ºs 108 a 118, tramitados por CORREOS, se formalizaron en abril y junio de 2020 y se remitieron a Tribunal de Cuentas en noviembre de ese mismo año, con un retraso de 65 y 75 días, con un retraso medio de 67 días.

Respecto de la obligación de comunicar al Tribunal de Cuentas las modificaciones, prórrogas o variaciones de plazos, variaciones de precio y de los importes de los compromisos económicos asumidos, y el importe final, la nulidad, la extinción normal o anormal, dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que se formalicen, de los contratos y convenios y demás incidencias surgidas en su ejecución, se han detectado los siguientes retrasos o incumplimientos:

a) La modificación del expediente n.º 2 de la muestra, tramitado por ADIF, ha sido remitida con un retraso de 162 días, dado que esta incidencia se formalizó en abril de 2020 y se remitió al Tribunal en febrero de 2021.

b) La liquidación del expediente n.º 4, tramitado por ADIF, se aprobó en abril de 2021 y se remitió en agosto de 2021 con un retraso de 40 días.

c) Por otro lado, la liquidación de expediente n.º 10, tramitado por ADIF, experimentó un retraso de 17 días, debido a que se formalizó en mayo de 2021 y se remitió al Tribunal en septiembre de ese mismo año.

No figura en la Plataforma de Remisión de contratos del Tribunal de Cuentas documentación que ha sido facilitada por las empresas al equipo fiscalizador durante la realización de los trabajos de campo relativa a los expedientes n.ºs 3 y 7, tramitados por ADIF. Del expediente n.º 3 no se han remitido los modificados, los certificados de conformidad de los trabajos y la liquidación correspondiente a los lotes n.ºs 8, 14, 15, 16 y 17; y del expediente n.º 7, no se han remitido el certificado de conformidad de los trabajos ni su liquidación.

Por último, los contratos n.ºs 90 a 107, tramitados por CORREOS, se remitieron el 21 de octubre de 2021, con un retraso de 417 días.

III.- CONCLUSIONES

1.- Se han fiscalizado 119 contratos tramitados por emergencia por importe de 112.160.885,72 euros, que representa un 78,9 % respecto del importe total que ascendió a 142.159.270,36 €, celebrados por las siguientes entidades: Entidad Pública Empresarial Administrador de Infraestructuras ferroviarias, (ADIF), AENA S.M.E., S.A. (AENA); Empresa de Transformación Agraria, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSA); PUERTOS DEL ESTADO; Renfe Viajeros S.M.E., S.A. (RENFE VIAJEROS) y Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E. (CORREOS). Respecto de TRAGSA se han fiscalizado encargos recibidos en su condición de medio propio personificado, de conformidad con la disposición adicional vigésima cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP). (Apartado I.4)

III.1.- CONTRATACIÓN CELEBRADA POR ADIF (Apartado II.1.1)

2.- ADIF celebró en el periodo fiscalizado 27 contratos por el trámite de emergencia para la gestión de la crisis ocasionada por el COVID-19, por un importe total de adjudicación de 19.525.217,31 euros y todos, a excepción de uno, se suscribieron durante el primer estado de alarma decretado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, prorrogado hasta el 21 de junio de 2020. Se han examinado 14 expedientes, que suman un importe de 18.644.259,80 €, lo que representa un 95,5 % respecto del importe total adjudicado, todos ellos suscritos durante el primer estado de alarma.

3.- Todos los expedientes fiscalizados de ADIF se tramitaron por emergencia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, al responder a medidas que directa o indirectamente tuvieron como finalidad atender las necesidades derivadas de la protección de las personas, así como satisfacer otras disposiciones adoptadas por el Consejo de Ministros para hacer frente al COVID-19, habiendo quedado debidamente justificado en el expediente.

4.- En el 78,6 % de los expedientes fiscalizados, ADIF justificó en sus respectivas declaraciones de emergencia la elección de la empresa encargada de realizar las distintas prestaciones, basándola, en términos generales, en que la adjudicataria había contratado previamente con otras entidades del sector público o con la propia ADIF. Esta circunstancia permite establecer la presunción de que ADIF conocía la capacidad y solvencia técnica de las empresas para llevar a cabo el objeto de los contratos. En cuanto al resto de expedientes, no constan antecedentes en el expediente sobre la entidad adjudicataria que acrediten su solvencia técnica, si bien, fueron ejecutados de conformidad con excepción del expediente n.º 2 que tuvo que ser resuelto anticipadamente. Con carácter general este Tribunal entiende que, a pesar de que la tramitación de emergencia exime de instruir el correspondiente expediente, constituye una buena práctica en la gestión de este tipo de contratación dejar constancia en el expediente de la capacidad y solvencia de las empresas adjudicatarias para llevar a cabo el objeto de los contratos y que, en algún caso, ADIF debería haber acreditado en el expediente las circunstancias que impidieron la comprobación previa de la capacidad y solvencia del adjudicatario. No obstante, se ha verificado que, en todos los expedientes, excepto en el n.º 1, el objeto del contrato se encontraba incluido dentro de las actividades que integraban el objeto social de las empresas adjudicatarias.

5.- En relación con la promoción de la concurrencia de ofertas, aun no siendo exigible en la tramitación de emergencia, ADIF solicitó ofertas a más de una empresa en cuatro expedientes (n.ºs 5, 6, 7 y 8), que representan el 28,6 % del número de los expedientes fiscalizados.

6.- La mayoría de los contratos se formalizaron durante la ejecución de las distintas prestaciones y, en algún caso, una vez finalizados los trabajos y antes del acta de recepción o de conformidad. No obstante, en las respectivas declaraciones de emergencia se concretaron los proveedores y las prestaciones que debían realizar, los pagos y plazos de entrega, por lo que la formalización de los contratos, aunque fuera en fase de ejecución, supuso una práctica de buena gestión y de transparencia.

7.- Solo en el 35,7 % de los expedientes de la muestra, la comunicación al Consejo de Ministros se efectuó dentro del plazo de un mes desde la declaración de emergencia, de conformidad con lo establecido en la LCSP. En el resto de los expedientes se efectuó fuera de plazo o no se tiene constancia de la fecha en la que se llevó a cabo.

8.- En los expedientes fiscalizados figura la publicación de la adjudicación y de la formalización de los contratos tramitados por emergencia en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP), aunque en algunos de ellos con significativo retraso, según se detalla en el cuerpo del Informe.

9.- En todos los expedientes analizados la ejecución de los trabajos se inició en el plazo de un mes, de acuerdo con el plazo establecido en la LCSP.

10.- En relación con el abono del precio, en el 43 % de los expedientes fiscalizados se han detectado algunas incidencias, como el pago con retraso de las facturas, según el detalle que consta en el Informe. De los expedientes n.ºs 12 a 14 la Entidad no ha facilitado los respectivos documentos de pago.

11.- Se han detectado retrasos en la aprobación de los certificados de conformidad con los trabajos en 7 expedientes, según el detalle que consta en el Informe.

III.2.- CONTRATACIÓN CELEBRADA POR AENA (Apartado II.1.2)

12.- AENA en el periodo fiscalizado tramitó ocho expedientes de emergencia para la gestión de la crisis ocasionada por el COVID-19 por un importe total de adjudicación de 29.199.857,93 euros. Se han examinado 4 expedientes por importe de 24.792.594,72 €, lo que representa un 84,9 % sobre el importe total.

13.- Todos los contratos fiscalizados exigían de una inmediata ejecución y respondían a obligaciones asumidas por AENA en el Convenio suscrito con el Ministerio de Sanidad o en la Resolución de la Dirección General de Salud Pública de fecha 11 de noviembre de 2020. En cuanto a su forma de tramitación, en todos ellos se remiten a la Disposición adicional primera del Real Decreto-ley 21/2020, que determina la aplicación de la tramitación de emergencia del artículo 120 de la LCSP, lo que ha de entenderse ajustado a derecho.

14.- Existe en todos los expedientes una memoria justificativa, y la formalización del contrato antes de iniciarse su ejecución en un documento denominado “encargo de ejecución” donde se especifica el objeto del contrato y su duración, al que acompaña un pliego de prescripciones técnicas con los requerimientos técnicos y de calidad correspondientes.

15.- En ninguno de los expedientes se solicitaron ofertas, acogiéndose a la tramitación de emergencia en la que no es exigible, si bien, todos los contratos se adjudicaron a dos empresas que ya prestaban servicios para AENA y para otras Entidades del sector público, por lo que ha de entenderse conocida por AENA la capacidad para contratar y la solvencia técnica de los adjudicatarios para la prestación de los servicios objeto de los distintos contrato, si bien, hubiera constituido una buena práctica de gestión contractual dejar constancia en los respectivos expedientes de la capacidad y solvencia técnica de ambos adjudicatarios.

16.- Ninguno de los expedientes fiscalizados fue notificado al Consejo de Ministros en los términos previstos en el artículo 120 de la LCSP, amparándose en el Informe 22/2020 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE), en el que se indica que esta obligación no ha de entenderse aplicable a las sociedades mercantiles estatales o a las fundaciones del sector público estatal.

17.- Se ha verificado la publicación de la formalización de los contratos en la PLACSP, aunque en todos los casos expirado ya el plazo establecido en el artículo 154 de la LCSP.

18.- En todos los contratos se inició la ejecución en un breve plazo de tiempo inferior a una semana, cumpliéndose en consecuencia las exigencias que al respecto establece el artículo 120 de la LCSP, al determinar el plazo máximo de un mes para iniciar la ejecución del contrato cuando se sigue la tramitación de emergencia

19.- Todos los expedientes experimentaron una reducción del gasto respecto al inicialmente contratado por una menor utilización de los servicios o fueron objeto de resolución anticipada, debido a que AENA fue concatenando distintos contratos de emergencia a la vez que tramitaba, por vía ordinaria, nuevos contratos que sustituyeran a los anteriores, reduciendo esta forma la tramitación de emergencia a lo estrictamente necesario, de acuerdo con las exigencias del artículo 120 de la LCSP.

III.3.- CONTRATACIÓN CELEBRADA POR TRAGSA (Apartado II.1.3)

20.- Durante el periodo fiscalizado TRAGSA celebró 253 contratos tramitados por emergencia para la gestión de la crisis ocasionada por el COVID-19, por un importe de 30.143.988,38 euros. Se han examinado 68 contratos, por importe de 17.397.898,98 €, lo que representa un 57,7 % sobre el importe total de los expedientes tramitados por Entidad.

21.- En todos los contratos analizados se justificó adecuadamente la tramitación de emergencia de los contratos, encontrándose sus objetos dentro del ámbito de aplicación del 16 del Real Decreto-ley 7/2020, aunque las declaraciones del órgano de contratación fueron de carácter general para todas las contrataciones que resultasen necesarias, lo que no se ajustó a lo exigido por el artículo 120 de la LCSP, que demanda la concreción en cada caso de las actuaciones que resulten precisas.

22.- En ninguno de los expedientes consta la solicitud de ofertas, acogiéndose la Entidad a la tramitación de emergencia en la que no es exigible. En el 83,5 % de los expedientes fiscalizados consta el motivo que llevó a la selección del contratista. En todos los contratos se exigía al adjudicatario acreditar su capacidad para contratar y se hacía constar que contaba con capacidad suficiente para ejecutar las prestaciones objeto del contrato.

23.- Se ha verificado que el objeto social de las empresas adjudicatarias en todos los casos incluía las prestaciones objeto del contrato y, a través de la información de la Plataforma de Remisión de Contratos del Tribunal de Cuentas, que la mayoría de los adjudicatarios habían contratado en ejercicios precedentes con otras entidades pertenecientes al sector público empresarial estatal.

24.- En la formalización de 9 contratos no se ha consignado la firma del adjudicatario y en 8 expedientes existe cierta indeterminación en el 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. Además, se han apreciado retrasos en relación con 32 expedientes en la emisión de los informes justificativos previstos por la normativa interna. Todo ello pone de manifiesto debilidades significativas en el control y gestión interna de la contratación por parte de la Entidad.

25.- En los contratos fiscalizados no consta la comunicación al Consejo de Ministros de las respectivas declaraciones de emergencia, lo que estaría amparado por el criterio mantenido por la JCCPE, al tratarse de una entidad sometida a derecho privado de naturaleza mercantil. Sin embargo, tampoco consta la publicación de la adjudicación y, en su caso, formalización de los distintos contratos en la PLACSP, lo que no se ajustaría a lo exigido por los artículos 151 y 154 de la LCSP.

26.- No existe acta de inicio ni documento que acredite el inicio de la ejecución en ninguno de los expedientes fiscalizados. No obstante, atendiendo a la fecha de la primera factura, se cumpliría en todo caso el plazo de un mes establecido en el artículo 120 de la LCSP en el 47,76 % de los expedientes.

27.- En los expedientes n.ºs 79 y 81, que tuvieron por objeto el suministro de mascarillas de protección por importe de 15.360 euros y 175.000 €, respectivamente, se estableció un pago anticipado del 100 % del importe en el primer contrato, y de un 38,28 % en el segundo, sin que exista en los expedientes justificación alguna de la anticipación de fondos, como exige el artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020. La entidad carece de documentos acreditativos de la recepción de la prestación por lo que no se ha podido comprobar la ejecución de ambos contratos. En el resto de los contratos fiscalizados, la aceptación de la factura por parte de TRAGSA, equivalía a su conformidad con la ejecución del objeto de los contratos, lo que no se ajusta a lo pactado en los contratos, en los que se exigía suscribir el correspondiente documento acreditativo.

28.- Se han observado retrasos respecto del plazo de pago de las facturas establecido en el artículo 198.4 de la LCSP en 4 expedientes, según el detalle que consta en el Informe.

III.4.- CONTRATACIÓN CELEBRADA POR PUERTOS DEL ESTADO (Apartado II.1.4)

29.- PUERTOS DEL ESTADO formalizó durante el periodo fiscalizado 4 expedientes de emergencia para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 por un importe total de adjudicación de 21.215.750 euros, de los que se han examinado dos expedientes cuyo importe de adjudicación asciende a un total de 20.800.000 €, lo que representa un 98 % del total, cuyos objetos fueron el suministro de mascarillas y guantes.

30.- Cabe entender justificada la tramitación de emergencia de estos 2 expedientes, no sólo desde un punto de vista formal, por darse los presupuestos requeridos por el Real Decreto-ley 7/2020, sino también desde un punto de vista material o sustantivo, atendiendo a la necesidad inapelable y, a su vez, escasez en el mercado, que existía de estos productos durante los meses de marzo y abril de 2020.

31.- En ninguno de los 2 expedientes fiscalizados existe constancia de que se solicitaran ofertas, no siendo exigible en la tramitación de emergencia, ni de los motivos que llevaron a seleccionar al contratista adjudicatario. PUERTOS DEL ESTADO ha puesto de manifiesto que en esos momentos no existía mercado y los canales habituales de suministro no estaban disponibles. La Entidad fiscalizada aportó como documentación justificativa de la capacidad de la adjudicataria del expediente n.º 88 la escritura de constitución y documentación de estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y con la seguridad social. De la capacidad y solvencia de la empresa seleccionada en el expediente n.º 87 no existe antecedente alguno.

Siendo indiscutibles los argumentos expuestos por la Entidad fiscalizada, hubiera constituido una buena práctica de gestión contractual dejar constancia en el expediente de la capacidad y solvencia de las empresas adjudicatarias para llevar a cabo el objeto de los contratos y, en otro caso, PUERTOS DEL ESTADO debería haber justificado en el expediente las circunstancias que determinaron la imposibilidad de realizar comprobación alguna al respecto.

32.- El objeto social de la empresa adjudicataria en el expediente n.º 87, cuyo objeto era el suministro de mascarillas, no incluía este tipo de prestación, no obstante, el contrato fue ejecutado de conformidad con lo acordado.

33.- En ambos expedientes la operación se formalizó con la aceptación por parte del Presidente de Puertos del Estado de una factura proforma que representaba la oferta del adjudicatario. Sin embargo, en el caso del suministro de guantes (expediente n.º 88) la factura proforma no se encuentra firmada por el adjudicatario y en ella no se hace referencia a ninguna ficha técnica con las características y requisitos de los productos a suministrar.

34.- El expediente n.º 88, cuyo objeto fue la adquisición de guantes, no fue comunicado al Consejo de Ministros ni su adjudicación publicada en la PLACSP, contraviniéndose con ello los artículos 120 y 151 de la LCSP.

35.- En ambos casos se dio cumplimiento al plazo de un mes para iniciar la ejecución del contrato establecido en el artículo 120 de la LCSP. En el abono del precio de los expedientes de la muestra tramitados por la Entidad fiscalizada no se produjeron incidencias.

III.5. - CONTRATACIÓN CELEBRADA POR RENFE VIAJEROS (Apartado II.1.5)

36.- RENFE VIAJEROS tramitó 10 expedientes de emergencia para la gestión de la crisis ocasionada por el COVID-19, por un importe de 4.067.009,39 euros. Salvo uno, todos fueron adjudicados en el periodo de junio a octubre de 2020 en el que, una vez levantado el confinamiento, comenzaron a funcionar los servicios de transporte con carácter general. Se ha examinado un expediente con un importe de adjudicación de 2.279.352 €, que representa el 56 % del importe total adjudicado, y que tuvo por objeto el mantenimiento de las condiciones higiénicas a bordo de los trenes de servicios comerciales.

37.- Se encuentra debidamente justificada la contratación de emergencia de estos servicios al darse los requisitos establecidos en el Real Decreto-ley 7/2020, si bien, en aplicación del artículo 120 de la LCSP, debería haber sido el órgano de contratación, y no la unidad responsable, el que debía haber declarado la situación de emergencia y ordenado la contratación de lo necesario para atenderla, una deficiencia que ha de considerarse formal y no material, al ser posteriormente confirmados estos actos por el órgano de contratación competente.

38.- No existe solicitud de ofertas a distintas empresas para la prestación de estos servicios, no obstante, la concurrencia no es exigible en la contratación de emergencia. La empresa adjudicataria fue la que venía prestando los servicios de limpieza por lo que RENFE VIAJEROS era concedora de su capacidad y de su solvencia técnica para llevar a cabo el objeto de los contratos, no obstante, hubiera constituido una buena práctica de gestión contractual dejar constancia en el expediente de este extremo.

39.- RENFE VIAJEROS no dio cuenta al Consejo de Ministros de la contratación por tratarse de una sociedad mercantil estatal, lo que estaría amparado por el criterio mantenido por la JCCPE. Por otra parte, se ha verificado que la adjudicación del contrato se publicó el 14 de octubre de 2020 en la PLACSP.

40.- Se dio cumplimiento al plazo de un mes establecido en el artículo 120 de la LCSP para iniciar la ejecución del contrato.

41.- El contrato se formalizó en el mes de noviembre de 2020, manteniendo las certificaciones mensuales y el plazo de vigencia inicial, hasta el mes de diciembre, cuando ya se conocía que la conformidad con los trabajos no se realizó mensualmente y que el contrato había finalizado en el mes de octubre por haberse agotado el presupuesto, lo que pone de manifiesto una deficiencia en la gestión interna de este expediente que perjudica el principio de transparencia.

III.6.- CONTRATACIÓN CELEBRADA POR CORREOS (Apartado II.1.6)

42.- CORREOS celebró 31 contratos por el trámite de emergencia durante el periodo fiscalizado, por un importe total de 30.549.841 euros, de los que se han fiscalizado 30 contratos, por un importe total

de 28.246.780,22 €, lo que representa el 92,5 % del importe total adjudicado durante el periodo. Todos los contratos se celebraron en los meses de marzo a junio de 2020.

43.- Todos los contratos fiscalizados tienen como objeto directa o indirectamente la adopción de medidas contra el COVID-19, por lo que han de considerarse incluidos en el ámbito de aplicación del artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, si bien, el Protocolo de 17 de marzo de 2020 acordado por el órgano de contratación de la Entidad es una declaración de carácter general que ampara todas las actuaciones realizadas con posterioridad por el Director Financiero, lo que no se ajustaría a la declaración específica para cada contrato que demanda el artículo 120 de la LCSP. No obstante, el defecto quedó posteriormente subsanado en la formalización de los contratos, que tuvo lugar una vez iniciada la ejecución, en la que se trasladaron los motivos de la tramitación de emergencia para cada operación.

44.- En relación con el procedimiento interno seguido para la selección de los adjudicatarios en el caso de los expedientes tramitados para atender las necesidades del personal de la propia Entidad (expedientes n.ºs 90 a 118), y desde el punto de vista de los procedimientos del control interno del gasto, no resulta muy adecuado que un mismo responsable, el Director Financiero, fuera el competente para autorizar el gasto y, a su vez, el pago de estos gastos, a pesar de estar considerados como “gastos a justificar” y de su validación posterior por el órgano de contratación, dado que el margen de actuación y control del órgano de contratación se reduce una vez realizado el pago al proveedor. El procedimiento seguido, no obstante, aunque no contemplaba una petición formal de distintas ofertas para una misma contratación, sí que dio lugar a cierta concurrencia y competencia entre los interesados, lo que ha de considerarse una buena práctica de gestión al no resultar exigible promover la concurrencia en la tramitación de emergencia.

45.- En todos estos contratos (expedientes n.ºs. 90 a 118), se hacía referencia a que el objeto del contrato se encontraba dentro de las actividades que integraban el objeto social de la empresa adjudicataria y que esta disponía de la capacidad técnica y financiera suficiente para cumplir con los compromisos derivados del contrato. Sin embargo, de acuerdo con la información publicada en el Registro Mercantil, de los 29 expedientes analizados, en al menos 3 de ellos las empresas adjudicatarias no incluyen en su objeto social el suministro de material que constituye el objeto de los contratos (expedientes n.ºs 91, 105 y 114).

46.- En todos los contratos formalizados se contempla el pago por adelantado, aunque no consta en los expedientes analizados justificación alguna del motivo que determinó esta forma de proceder en los términos que exige el artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020. No obstante, del análisis realizado se desprende que únicamente en 10 de los contratos analizados el pago del precio se realizó por adelantado.

47.- En cuanto al expediente n.º 119, cuyo objeto fue la adquisición de 4.750.000 mascarillas para todo el Grupo CORREOS, por importe de 11.815.625 euros, se licitó la adjudicación del contrato, exigiendo para poder participar la acreditación de la capacidad de obrar y solvencia técnica y financiera suficiente para llevar a cabo el objeto del contrato. En los criterios de adjudicación se dio prioridad al plazo de entrega frente al criterio económico y, sin embargo, al formalizar el contrato, se estableció en beneficio del adjudicatario el mismo plazo ofertado por la empresa que quedó en segundo lugar y que había presentado una mejor oferta económica, lo que privó de fundamento a la motivación de la selección del adjudicatario. Finalmente, además, la ejecución se retrasó varios días, en parte, por interés de la propia CORREOS, lo que refuerza el criterio de que lo más adecuado hubiera sido aceptar la mejor oferta económica. En este caso tampoco figuran justificados en el expediente los motivos que llevaron al órgano de contratación a adelantar el pago del 50 % del precio, como exige el artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020.

48.- Para los expedientes n.ºs 90 a 118, que afectaban a la adquisición de material de protección frente al COVID para el personal de CORREOS, se realizaron dos únicas publicaciones de adjudicación en el perfil del contratante y en la primera, de 29 de mayo de 2020, no se especificó el importe correspondiente a cada adjudicación, una práctica que perjudica la efectividad de la aplicación del principio de transparencia en la gestión contractual. La Entidad siguió el criterio establecido por la JCCPE, en atención a su naturaleza privada y mercantil y no dio cuenta al Consejo de Ministros.

49.- El inicio de la ejecución de todos los contratos analizados se llevó a cabo dentro del plazo establecido en el artículo 120 de la LCSP. Se produjeron modificaciones en 12 expedientes y algunos retrasos en la ejecución poco significativos, todo ello en los términos que figuran en el Informe.

III.7.- OTRAS CUESTIONES OPERATIVAS: ANÁLISIS DE PRECIOS (Apartado II.2)

50.- Se ha realizado un análisis comparativo de los precios de los productos sanitarios adquiridos durante el periodo fiscalizado, según el detalle que figura en el cuerpo del Informe, del que cabe destacar las siguientes conclusiones:

- El precio medio por el que adquirió CORREOS el gel hidroalcohólico en formato de 0,5 litros en el mes de marzo de 2020 fue de 7,88 euros/unidad, mientras que ADIF en el mismo periodo consiguió un precio de 6 €/unidad.

- En el mes de marzo de 2020 el precio pagado por CORREOS por el gel hidroalcohólico en formato de 5 litros, de 51 €/unidad, fue un 38 % superior al pagado por ADIF en el mismo periodo que fue de 37 €/unidad.

- En términos generales TRAGSA adquirió las pruebas diagnósticas (PCR, test de antígenos y test rápidos) en el mes de abril de 2020 a precios más elevados que ADIF, que los adquirió en el mes de mayo de ese mismo año. En el producto que más diferencia existió fue en los test rápidos, con un incremento de precio del 71,4 %

- En los meses de marzo y abril de 2020 ADIF fue la entidad que pagó el precio medio más bajo por las mascarillas, a 2,37 €/unidad, seguida por PUERTOS DEL ESTADO, con 2,5 €/unidad de media, CORREOS, con 3,66 € la unidad y finalmente TRAGSA que adquirió mascarillas a un precio medio de 3,78 €/unidad.

- La compra de guantes de nitrilo y vinilo la realizó en su mayor parte CORREOS, con un precio medio entre marzo y mayo de 2020 de 0,087 €/unidad en los guantes de nitrilo y de 0,061 €/unidad en los guantes de vinilo. En cuanto a los guantes de látex, PUERTOS DEL ESTADO realizó una compra en abril a 0,80 €/unidad, un precio muy superior al pagado de media por CORREOS, que fue de unos 0,0689 €/unidad (lo que representa un incremento del 1.061 %).

III.8.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE RENDICIÓN DE LA INFORMACIÓN CONTRACTUAL AL TRIBUNAL DE CUENTAS. (Apartado II.3)

51.- Todas las entidades fiscalizadas remitieron las respectivas relaciones certificadas de contratos, convenios y encargos a medios propios, así como las de contratos patrimoniales en el plazo legal establecido. 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, se han

puesto de manifiesto algunos retrasos en la remisión de contratos e incidencias producidas en la ejecución según el detalle que consta en el cuerpo del Informe.

IV.- RECOMENDACIONES

1.- Aunque en la tramitación de emergencia la ley no exija la formación del correspondiente expediente de contratación, debería dejarse constancia, como buena práctica de gestión, de la capacidad de obrar y de la solvencia técnica y financiera suficiente del adjudicatario, salvo en aquellos casos en los que la citada comprobación sea incompatible con la atención inmediata de la urgencia planteada, circunstancia que debería quedar debidamente justificada en el expediente.

2.- Salvo en los supuestos en que la emergencia fuera tal que la finalidad del contrato pudiera verse comprometida, constituiría una buena práctica de gestión que los órganos de contratación solicitaran ofertas de diferentes licitadores, y negociaran los términos del contrato.

Madrid, 27 de octubre de 2022

LA PRESIDENTA

A handwritten signature in black ink, appearing to read 't. Chicano Jávea', written in a cursive style.

Enriqueta Chicano Jávea



ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO I: CONTRATOS DE EMERGENCIA CELEBRADOS POR LAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL ESTATAL NO FINANCIERO

ANEXO II: RELACIÓN DE CONTRATOS DE LA MUESTRA TRAMITADOS POR EMERGENCIA EN EL EJERCICIO 2020

CONTRATOS DE EMERGENCIA CELEBRADOS POR LAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL ESTATAL NO FINANCIERO

ENTIDADES	TOTAL		MUESTRA	
	Nº	Importe	Nº	Importe
ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS	27	19.525.217,31	14	18.644.259,80
Aena S.M.E., S.A.	8	29.199.857,93	4	24.792.594,72
AUTORIDAD PORTUARIA DE A CORUÑA	1	25.400,00		
AUTORIDAD PORTUARIA DE BAHIA DE CADIZ	1	60.000,00		
AUTORIDAD PORTUARIA DE BALEARES	3	263.378,83		
AUTORIDAD PORTUARIA DE BARCELONA	3	312.601,50		
AUTORIDAD PORTUARIA DE LAS PALMAS	4	387.204,56		
AUTORIDAD PORTUARIA DE PASAIA	4	95.750,00		
AUTORIDAD PORTUARIA DE SANTA CRUZ DE TENERIFE	1	45.488,52		
AUTORIDAD PORTUARIA DE SANTANDER	1	15.000,00		
AUTORIDAD PORTUARIA DE SEVILLA	1	24.700,00		
AUTORIDAD PORTUARIA DE VALENCIA	6	345.136,07		
CORREOS EXPRESS PAQUETERIA URGENTE S.A., S.M.E.	9	344.776,00		
EMPRESA NACIONAL DE RESIDUOS RADIOACTIVOS, S.A.	1	68.380,00		
Entidad Pública Empresarial ENAIRE	4	900.339,90		
ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL RENFE-OPERADORA	8	1.732.586,99		
ENUSA INDUSTRIAS AVANZADAS, S.A.	5	123.770,88		
Equipos Nucleares, S.A., S.M.E.	1	28.700,00		
TRAGSA	253	30.143.988,38	68	17.397.898,98
HULLERAS DEL NORTE S.A.	5	1.363.774,00		
INGENIERIA DE SISTEMAS PARA LA DEFENSA DE ESPAÑA, S.A., S.M.E y M.P.	3	158.351,30		
INGENIERIA Y ECONOMIA DEL TRANSPORTE, S.A.	2	152.875,00		
MERCADOS CENTRALES DE ABASTECIMIENTO, S.A.	3	195.998,21		
NEXEA GESTIÓN DOCUMENTAL, S.A., S.M.E.	2	142.644,63		
PUERTOS DEL ESTADO	4	21.215.750,00	2	20.800.000,00
Renfe Fabricación y Mantenimiento S.M.E., S.A.	3	270.863,57		
Renfe Mercancías S.M.E., S.A.	1	30.000,00		
Renfe Viajeros S.M.E., S.A.	10	4.067.009,39	1	2.279.352,00
S.A. DE ELECTRÓNICA SUBMARINA	1	33.964,81		
SEPI DESARROLLO EMPRESARIAL, S.A., S.M.E.	1	120.595,92		
SERVICIOS Y ESTUDIOS PARA LA NAVEGACIÓN AÉREA Y LA SEGURIDAD AERONÁUTICA, S.M.E. M.P. S.A.	1	53.050,00		
SOCIEDAD DE SALVAMENTO Y SEGURIDAD MARITIMA	5	162.275,66		
SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELEGRAFOS, S.A.	31	30.549.841,00	30	28.246.780,22
Total general	413	142.159.270,36	119	112.160.885,72

RELACIÓN DE CONTRATOS DE LA MUESTRA TRAMITADOS POR EMERGENCIA EN EL EJERCICIO 2020

N.º MUESTRA	ENTIDAD	COD. CONTRATO	OBJETO	FECHA ADJUDICACIÓN	IMPORTE ADJUDICACIÓN
1	ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS	2.20/04110.0055	Emergencia para el suministro de 5.000.000 de mascarillas FFP2, sin válvula	27-mar-2020	12.500.000,00
2	ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS	2.20/04110.0056	Emergencia y su ampliación para el suministro de mascarillas FFP2 destinada a satisfacer las necesidades de administración del sistema ferroviario.	27-mar-2020	2.403.434,00
3	ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS	2.20/28520.0040 a 0065	Emergencia de los servicios de limpieza extraordinaria de las dependencias en red convencional del ADIF por afección del COVID-19, (26 lotes)	04-may-2020	553.575,00
4	ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS	2.20/04110.0081	Emergencia de salud pública para la adquisición y suministro de gel hidroalcohólico higienizante para protección de trabajadores por COVID-19	05-may-2020	498.500,00
5	ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS	2.20/08108.0151	Emergencia para los servicios de desinfección en ADIF Y ADIF-ALTA VELOCIDAD debido a la crisis sanitaria originada por el COVID-19, fase de desescalada	09-jun-2020	400.000,00
6	ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS	3.20/30820.0036	Emergencia para el suministro, instalación e implantación de un sistema integral de gestión de aforos y colas de entrada en las estaciones de Madrid Puerta de Atocha y Barcelona Sants	19-jun-2020	396.130,80
7	ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS	2.20/28507.0065	Emergencia de los servicios de alquiler de vehículos en la Dirección General de Conservación y Mantenimiento por afección del COVID-19 para personal TES (Trabajadores especialmente sensibles)	22-abr-2020	342.900,00
8	ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS	2.20/08108.0088	Emergencia de los servicios de desinfección en ADIF y ADIF-ALTA VELOCIDAD debido a la crisis sanitaria originada por el COVID-19	19-mar-2020	313.600,00
9	ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS	2.20/04110.0105	Emergencia de salud pública para el suministro y realización de pruebas diagnósticas a trabajadores de ADIF y ADIF-ALTA VELOCIDAD para identificar evidencias de infección por el COVID-19	14-may-2020	288.420,00

RELACIÓN DE CONTRATOS DE LA MUESTRA TRAMITADOS POR EMERGENCIA EN EL EJERCICIO 2020

N.º MUESTRA	ENTIDAD	COD. CONTRATO	OBJETO	FECHA ADJUDICACIÓN	IMPORTE ADJUDICACIÓN
10	ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS	2.20/04110.0059	Emergencia para los servicios de recogida, distribución y entrega de 5.000.000 de mascarillas FFP2	31-mar-2020	218.000,00
11	ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS	2.20/04110.0057	Emergencia de salud pública para la adquisición y suministro de gel hidroalcohólico higienizante para manos	27-mar-2020	203.200,00
12	ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS	4.20/41301.0003	Emergencia y su ampliación para los suministros de sistemas y servicios TIC destinados a posibilitar el teletrabajo a los trabajadores de ADIF durante el periodo del estado de alarma provocado por el COVID-19	18-mar-2020	190.724,25
13	ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS	3.20/41301.0002	Emergencia y su ampliación para los suministros de sistemas TIC destinados a posibilitar el teletrabajo a los trabajadores de ADIF durante el periodo del estado de alarma provocado por el COVID-19	18-mar-2020	76.775,75
14	ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS	4.20/41301.0006	Emergencia y su ampliación para los suministros de sistemas y servicios TIC destinados a posibilitar el teletrabajo a los trabajadores de ADIF durante el periodo del estado de alarma provocado por el COVID-19	18-mar-2020	259.000,00
15	AENA S.M.E., S.A.	DEA-295/2020	Servicio de control primario en llegadas COVID-19	30-jun-2020	10.844.400,00
16	AENA S.M.E., S.A.	DEA-296/2020	Servicio de control sanitario secundario en llegadas COVID-19	25-jun-2020	8.941.696,69
17	AENA S.M.E., S.A.	DEA-507/2020	Servicios de control de test noviembre en llegadas COVID-19	20-nov-2020	3.000.000,00
18	AENA S.M.E., S.A.	DEA-570/2020	Servicio de control secundario llegadas 20 días enero 2021	29-dic-2020	2.006.498,03
19	TRAGSA	0000385121	Trabajos ejecución de obras en centros educativos de la Comunidad de Madrid	31-ago-2020	600.000,00
20	TRAGSA	0000386046	Trabajos ejecución de obras en centros educativos de la Comunidad de Madrid	31-ago-2020	780.000,00
21	TRAGSA	0000385114	Trabajos ejecución de obras en centros educativos de la Comunidad de Madrid	31-ago-2020	1.057.539,00
22	TRAGSA	0000385096	Trabajos ejecución de obras en centros educativos de la Comunidad de Madrid	31-ago-2020	2.820.000,00
23	TRAGSA	0000385122	Trabajos ejecución de obras en centros educativos de la Comunidad de Madrid	31-ago-2020	400.000,00
24	TRAGSA	0000386045	Trabajos ejecución de obras en centros educativos de la Comunidad de Madrid	31-ago-2020	520.000,00

RELACIÓN DE CONTRATOS DE LA MUESTRA TRAMITADOS POR EMERGENCIA EN EL EJERCICIO 2020

N.º MUESTRA	ENTIDAD	COD. CONTRATO	OBJETO	FECHA ADJUDICACIÓN	IMPORTE ADJUDICACIÓN
25	TRAGSA	0000385115	Trabajos ejecución de obras en centros educativos de la Comunidad de Madrid	31-ago-2020	705.000,00
26	TRAGSA	0000385099	Trabajos ejecución de obras en centros educativos de la Comunidad de Madrid	31-ago-2020	1.880.000,00
27	TRAGSA	0000365870	Suministro material eléctrico emergencias COVID -19 Hospital Castellón	23-mar-2020	140.000,00
28	TRAGSA	0000367594	Suministro de gases medicinales apoyo AVSRE COVID - 19 Valencia	19-mar-2020	160.000,00
29	TRAGSA	0000364820	Ejecución trabajos de electricidad apoyo AVSRE COVID - 19 Valencia	19-mar-2020	180.000,00
30	TRAGSA	0000364841	Servicios de arquitectura e ingeniería necesarios para la definición de la obra civil e instalaciones necesarias apoyo emergencias Comunidad Valenciana	10-abr-2020	111.100,00
31	TRAGSA	0000364751	Atención telefónica y recogidas de datos Comunidad Valenciana	20-mar-2020	132.487,11
32	TRAGSA	0000364754	Contratación de personal para la atención de llamadas telefónicas Comunidad Valenciana	19-mar-2020	150.000,00
33	TRAGSA	0000364850	Atención telefónica y recogidas de datos Comunidad Valenciana	19-mar-2020	360.774,00
34	TRAGSA	0000364832	Suministro de hormigón de planta para obra de emergencias apoyo a las actuaciones de emergencias AVSRE COVID - 19 Valencia	19-mar-2020	108.623,00
35	TRAGSA	0000364774	Suministro material eléctrico apoyo AVSRE COVID - 19 Valencia	19-mar-2020	130.395,66
36	TRAGSA	0000371140	Suministro material eléctrico apoyo AVSRE COVID - 19 Valencia	23-mar-2020	148.715,93
37	TRAGSA	0000365243	Suministro áridos COVID-19 Castellón	23-mar-2020	149.737,04
38	TRAGSA	0000368469	Suministro de carpintería metálica Comunidad Valenciana	19-mar-2020	195.700,00
39	TRAGSA	0000367869	Realización de las instalaciones de las telecomunicaciones en los edificios de los centros sanitarios Canarias	13-abr-2020	189.409,50
40	TRAGSA	0000369018	Realización de la climatización en los edificios de centros sanitarios Canarias	13-abr-2020	467.723,00
41	TRAGSA	0000369075	Realización de la acometida eléctrica en centros sanitarios Canarias	13-abr-2020	230.333,96
42	TRAGSA	0000374419	Trabajos de albañilería en centros sanitarios Canarias	13-abr-2020	484.012,69
43	TRAGSA	0000369635	Suministro cuadros eléctricos en centros sanitarios Canarias	13-abr-2020	151.953,98
44	TRAGSA	0000382415	Trabajos de albañilería en la provincia de Ciudad Real.	30-jul-2020	64.531,56
45	TRAGSA	0000382423	Reforma de los baños colegios Ciudad Real	30-jul-2020	59.001,87
46	TRAGSA	0000382445	Suministro de carpintería de madera y fenólica colegios provincia de Ciudad Real	30-jul-2020	71.434,00

RELACIÓN DE CONTRATOS DE LA MUESTRA TRAMITADOS POR EMERGENCIA EN EL EJERCICIO 2020

N.º MUESTRA	ENTIDAD	COD. CONTRATO	OBJETO	FECHA ADJUDICACIÓN	IMPORTE ADJUDICACIÓN
47	TRAGSA	0000382700	Suministro de puertas y cabinas sanitarias colegios provincia de Toledo	06-ago-2020	75.322,63
48	TRAGSA	0000382414	Suministro de carpintería de aluminio colegio provincia de Ciudad Real	30-jul-2020	105.074,10
49	TRAGSA	0000374761	Material para tas renovación aire y material para instalación de fontanería y climatización edificio José Abascal	18-jun-2020	243.864,92
50	TRAGSA	0000374767	Instalación de pladur y falsos techos edificio José Abascal	18-jun-2020	46.574,41
51	TRAGSA	0000374787	Material para la instalación de pladur y falsos techos edificio José Abascal	18-jun-2020	34.168,14
52	TRAGSA	0000374807	Instalación de electricidad, iluminación y protección contra incendios edificio José Abascal	18-jun-2020	130.795,48
53	TRAGSA	0000365549	Ampliación de la capacidad de los cortafuegos Sede TRAGSA	01-abr-2020	164.000,00
54	TRAGSA	0000365553	Ampliación del mantenimiento licencia GPCN (nómina) y del servicio de administración GPCN (Nómina) TRAGSA	26-mar-2020	28.000,00
55	TRAGSA	0000365559	Adquisición de ordenadores y suministro de licencias de software TRAGSA	13-mar-2020	176.000,00
56	TRAGSA	0000365563	Adquisición de software para el control remoto, filtrado correo electrónico y mantenimiento CPD TRAGSA	29-mar-2020	362.000,00
57	TRAGSA	0000365565	Adquisición de licencias SWIVEL TRAGSA	10-mar-2020	98.000,00
58	TRAGSA	0000365567	Adquisición portátiles e impresoras TRAGSA	23-mar-2020	33.000,00
59	TRAGSA	0000365570	Adquisición de licencias VDI Citrix y Software Citrix TRAGSA	11-mar-2020	225.000,00
60	TRAGSA	0000378212	Suministros materiales para carpintería exterior Hospital Clínico Santiago de Compostela.	23-jul-2020	48.417,64
61	TRAGSA	0000378561	Redacción de proyecto básico y de ejecución, dirección de obra, dirección de ejecución y coordinación seguridad y salud, elaboración libro edificio y proyecto as built Hospital Clínico Santiago de Compostela.	24-jul-2020	42.615,00
62	TRAGSA	0000378899	Suministro de materiales a pie de obra de fontanería, saneamiento, climatización, extinción y control Hospital Clínico Santiago de Compostela.	23-jul-2020	146.256,60
63	TRAGSA	0000378900	Suministro de materiales de instalación de electricidad y telecomunicaciones Hospital Clínico Santiago de Compostela.	23-jul-2020	93.977,62
64	TRAGSA	0000378903	Suministro de material de mobiliario, eléctrico, y asistencia a paciente (cabecero Hospital) Hospital Clínico Santiago de Compostela.	23-jul-2020	40.740,07

RELACIÓN DE CONTRATOS DE LA MUESTRA TRAMITADOS POR EMERGENCIA EN EL EJERCICIO 2020

N.º MUESTRA	ENTIDAD	COD. CONTRATO	OBJETO	FECHA ADJUDICACIÓN	IMPORTE ADJUDICACIÓN
65	TRAGSA	0000379159	Suministro de materiales de gases medicinales Hospital Clínico Santiago de Compostela.	25-sep-2020	19.998,73
66	TRAGSA	0000378109	Suministro para cubierta Hospital Clínico Santiago de Compostela.	15-jul-2020	33.214,30
67	TRAGSA	0000397561	Trabajos de construcción estructura hormigón, emergencia ampliación UCI Hospital La Plana -Villareal (Castellón)	25-sep-2020	189.931,71
68	TRAGSA	0000397562	Suministro material eléctrico, emergencia ampliación UCI Hospital La Plana -Villareal (Castellón)	25-sep-2020	119.840,68
69	TRAGSA	0000397565	Suministros materiales de climatización, emergencia ampliación UCI Hospital La Plana -Villareal (Castellón)	25-sep-2020	136.630,75
70	TRAGSA	0000392166	Limpieza y desinfección de las infraestructuras donde trasladar a usuarios del IMAS afectados por COVID Islas Baleares	01-oct-2020	578.312,40
71	TRAGSA	0000392172	Suministro de mobiliario para las infraestructuras donde trasladar a usuarios del IMAS afectados por COVID Islas Baleares	14-oct-2020	66.964,91
72	TRAGSA	0000392176	Suministro de equipos de protección individual y colectiva y materiales de higiene y limpieza para las infraestructuras donde trasladar a usuarios del IMAS afectados por COVID Islas Baleares	01-oct-2020	18.093,45
73	TRAGSA	0000392177	Suministro de equipos de protección individual y colectiva y materiales de higiene y limpieza para las infraestructuras donde trasladar a usuarios del IMAS afectados por COVID Islas Baleares	01-oct-2020	38.060,00
74	TRAGSA	0000399023	Suministro de materiales para equipos para la obra de las infraestructuras donde trasladar a usuarios del IMAS afectados por COVID Islas Baleares	01-oct-2020	25.595,00
75	TRAGSA	0000364099	Suministro de mascarillas TRAGSA	01-abr-2020	50.000,00
76	TRAGSA	0000364285	Suministro de epis (gel, mascarillas, guantes, gafas) TRAGSA	03-abr-2020	150.000,00
77	TRAGSA	0000364287	Suministro mascarillas higiénicas TRAGSA	03-abr-2020	200.000,00
78	TRAGSA	0000364289	Suministro de epis - Monos de protección TRAGSA	03-abr-2020	99.996,00
79	TRAGSA	0000365210	Suministro de mascarillas NK95/FFP2 TRAGSA	08-abr-2020	15.360,00
80	TRAGSA	0000365790	Pruebas diagnósticas COVID-19 TRAGSA	13-abr-2020	60.000,00
81	TRAGSA	0000366078	Suministro mascarillas NK95 TRAGSA	17-abr-2020	175.000,00
82	TRAGSA	0000366383	Suministro de termómetro infrarrojo TRAGSA	08-abr-2020	19.980,00
83	TRAGSA	0000382654	Trabajos de carpintería metálica Hospital General de La Palma	15-jul-2020	21.473,60

RELACIÓN DE CONTRATOS DE LA MUESTRA TRAMITADOS POR EMERGENCIA EN EL EJERCICIO 2020

N.º MUESTRA	ENTIDAD	COD. CONTRATO	OBJETO	FECHA ADJUDICACIÓN	IMPORTE ADJUDICACIÓN
84	TRAGSA	0000382655	Ejecución de la cimentación, estructura de hormigón, albañilería Hospital General de La Palma	08-jul-2020	278.568,54
85	TRAGSA	0000382756	Redacción del proyecto de ejecución obras Hospital General de La Palma	13-jul-2020	58.600,00
86	TRAGSA	0000381788	Suministro de mascarillas higiénicas TRAGSA	05-ago-2020	500.000,00
87	PUERTOS DEL ESTADO	E/019/20/00	Suministro de mascarillas profilácticas a efectos de prevención del contagio del COVID-19 en el ámbito del transporte y la movilidad	21-mar-2020	20.000.000,00
88	PUERTOS DEL ESTADO	E/022/20/00	Suministro de guantes a efectos de prevención del contagio del COVID-19 en el ámbito del sistema portuario de titularidad estatal-Comunidad Portuaria	02-abr-2020	800.000,00
89	RENFE VIAJEROS S.M.E., S.A.	2020-00745	Mantenimiento de las condiciones higiénicas a bordo de los trenes de servicios comerciales que mantiene la empresa Talgo	17-jun-2020	2.279.352,00
90	SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A.	VE200000	Suministro de elementos de protección individual ante el COVID-19 para los trabajadores de esta Sociedad. En concreto: Gel hidroalcohólico y guantes.	16-mar-2020	3.427.183,40
91	SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A.	VE200000	Suministro de elementos de protección individual ante el COVID-19 para los trabajadores de esta Sociedad. En concreto: Gel hidroalcohólico.	25-mar-2020	39.600,00
92	SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A.	VE200000	Adquisición de mascarillas de protección, para la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.M.E.	30-mar-2020	108.000,00
93	SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A.	VE200000	Suministro de elementos de protección individual ante el COVID-19 para los trabajadores de esta Sociedad. En concreto: Gel hidroalcohólico y guantes de nitrilo, vinilo y látex.	12-mar-2020	107.008,90
94	SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A.	VE200000	Suministro de elementos de protección individual ante el COVID-19 para los trabajadores de esta Sociedad. En concreto: Gel hidroalcohólico y guantes.	16-mar-2020	88.922,75
95	SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A.	VE200000	Suministro de elementos de protección individual ante el COVID-19 para los trabajadores de esta Sociedad. En concreto: Guantes de nitrilo, vinilo y látex.	19-mar-2020	34.157,90

RELACIÓN DE CONTRATOS DE LA MUESTRA TRAMITADOS POR EMERGENCIA EN EL EJERCICIO 2020

N.º MUESTRA	ENTIDAD	COD. CONTRATO	OBJETO	FECHA ADJUDICACIÓN	IMPORTE ADJUDICACIÓN
96	SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A.	VE200000	Suministro de elementos de protección individual ante el COVID-19 para los trabajadores de esta Sociedad. En concreto: Mascarillas.	27-mar-2020	99.000,00
97	SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A.	VE200000	Suministro de material sanitario. En concreto: mascarillas.	24-mar-2020	2.799.145,44
98	SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A.	VE200000	Suministro de material sanitario. En concreto: Mascarillas.	30-mar-2020	2.799.145,44
99	SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A.	VE200000	Suministro de Líquido Higienizante de manos para los trabajadores de esta Sociedad	27-abr-2020	83.507,25
100	SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A.	VE200000	Suministro de elementos de protección individual ante el COVID-19 para los trabajadores de esta Sociedad. En concreto: Gel hidroalcohólico, guantes, mascarillas y desinfectante de superficies.	16-mar-2020	1.957.486,56
101	SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A.	VE200000	Suministro de elementos de protección individual ante el COVID-19 para los trabajadores de esta Sociedad. En concreto: Mascarillas.	26-mar-2020	150.000,00
102	SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A.	VE200000	Suministro de elementos de protección individual ante el COVID-19 para los trabajadores de esta Sociedad. En concreto: Gel hidroalcohólico y guantes.	31-mar-2020	1.260.957,92
103	SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A.	VE200000	Suministro de elementos de protección individual ante el COVID-19 para los trabajadores de esta Sociedad. En concreto: Gel hidroalcohólico.	17-mar-2020	212.000,00
104	SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A.	VE200000	Suministro de material sanitario. En concreto: Mascarillas.	19-mar-2020	357.921,00
105	SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A.	VE200000	Suministro de elementos de protección individual ante el COVID-19 para los trabajadores de esta Sociedad. En concreto: Gel hidroalcohólico y guantes.	10-mar-2020	24.589,30

RELACIÓN DE CONTRATOS DE LA MUESTRA TRAMITADOS POR EMERGENCIA EN EL EJERCICIO 2020

N.º MUESTRA	ENTIDAD	COD. CONTRATO	OBJETO	FECHA ADJUDICACIÓN	IMPORTE ADJUDICACIÓN
106	SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A.	VE200000	Suministro de mamparas para las oficinas de esta Sociedad.	30-mar-2020	164.982,00
107	SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELEGRAFOS, S.A.	VE200000	Suministro de mascarillas para las oficinas de esta Sociedad.	26-mar-2020	1.274.507,30
108	SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A.	VE200000-01	Suministro de elementos de protección individual ante el COVID-19 para los trabajadores de esta Sociedad. En concreto: Gel hidroalcohólico y desinfectante de superficies.	06-abr-2020	133.994,40
109	SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A.	VE200000-01	Suministro de elementos de protección individual ante el COVID-19 para los trabajadores de esta Sociedad. En concreto: Guantes.	26-may-2020	129.000,00
110	SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A.	VE200000-01	Suministro de elementos de protección individual ante el COVID-19 para los trabajadores de esta Sociedad. En concreto: Guantes y pantallas faciales.	05-may-2020	30.233,92
111	SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A.	VE200000-01	Suministro de elementos de protección individual ante el COVID-19 para los trabajadores de esta Sociedad. En concreto: Desinfectante de superficies.	03-abr-2020	26.335,50
112	SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A.	VE200000-01	Suministro de elementos de protección individual ante el COVID-19 para los trabajadores de esta Sociedad. En concreto: Guantes y papeleras.	05-may-2020	751.170,00
113	SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A.	VE200000-01	Suministro de elementos de protección individual ante el COVID-19 para los trabajadores de esta Sociedad. En concreto: Guantes.	19-may-2020	39.540,00
114	SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A.	VE200000-01	Suministro de elementos de protección individual ante el COVID-19 para los trabajadores de esta Sociedad. En concreto: Guantes.	25-may-2020	60.000,00
115	SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A.	VE200000-01	Suministro de elementos de protección individual ante el COVID-19 para los trabajadores de esta Sociedad. En concreto: Guantes.	29-may-2020	37.639,30

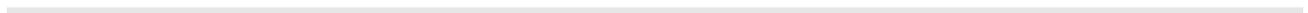
RELACIÓN DE CONTRATOS DE LA MUESTRA TRAMITADOS POR EMERGENCIA EN EL EJERCICIO 2020

N.º MUESTRA	ENTIDAD	COD. CONTRATO	OBJETO	FECHA ADJUDICACIÓN	IMPORTE ADJUDICACIÓN
116	SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A.	VE200000-01	Suministro de elementos de protección individual ante el COVID-19 para los trabajadores de esta Sociedad. En concreto: Guantes.	06-may-2020	134.240,00
117	SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A.	VE200000-01	Suministro de elementos de protección individual ante el COVID-19 para los trabajadores de esta Sociedad. En concreto: Guantes.	20-may-2020	34.732,95
118	SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A.	VE200000-01	Suministro de mamparas para las oficinas de esta Sociedad.	25-may-2020	66.154,00
119	SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A.	VE200003	Contratación del suministro de 4.750.000 mascarillas autofiltrantes FFP2 / KN95 o N95 para los trabajadores del GRUPO Correos	30-abr-2020	11.815.625,00



ALEGACIONES FORMULADAS

(De conformidad con lo previsto en las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, Norma de Procedimiento 66, se han excluido los documentos y justificaciones adjuntos a las alegaciones que no resultan esenciales para comprender lo expuesto en ellas)



RELACIÓN DE ALEGANTES

- 1.- ADMINISTRADOR INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS (ADIF)
 - PRESIDENTA
 - EXPRESIDENTA

- 2.- AENA, S.M.E., S.A.
 - PRESIDENTE

- 3.- SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A., S.M.E.
 - PRESIDENTE

- 4.- PUERTOS DEL ESTADO
 - PRESIDENTE

- 5.- EMPRESA DE TRANSFORMACIÓN AGRARIA, S.A., S.M.E., M.P.
 - PRESIDENTE

**ALEGACIONES FORMULADAS POR ADMINISTRADOR INFRAESTRUCTURAS
FERROVIARIAS (ADIF)**

- PRESIDENTA
- EXPRESIDENTA

- **ALEGACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTA DE ADMINISTRADOR INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS (ADIF)**

Anteproyecto de Informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas 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 del sector público empresarial estatal no financiero

En relación con el "Anteproyecto de Informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas 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 del sector público empresarial estatal no financiero", de conformidad con lo establecido en el artículo 44 de la Ley 7/1998, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, y atendiendo a las observaciones y conclusiones que en el mismo se recogen, se formulan, siguiendo el orden de los epígrafes y sus conclusiones correspondientes, las siguientes

ALEGACIONES:

Alegación Primera. – Sobre el contexto en el que se realiza la tramitación de los expedientes fiscalizados.

En el apartado I.3 del Anteproyecto de Informe, denominado Antecedentes de la Fiscalización y Régimen Jurídico General, expone el Tribunal de Cuentas el contexto de «pandemia internacional» en el que se enmarcan las actuaciones objeto de fiscalización, identificando la declaración del Estado de Alarma y la situación extraordinaria o excepcional que provocó la crisis sanitaria derivada del COVID-19, y ello para indicar que la contratación pública se vio afectada, entre otros aspectos (que no se citan) por la aprobación del RD-I 7/2020 y sus ulteriores modificaciones. Resulta indudable que, como señala el Tribunal de Cuentas, la crisis sanitaria provocó una serie de disposiciones normativas relativas a la contratación de los bienes y servicios necesarios para paliar la misma, sin embargo, y es preciso destacarlo, al margen de las disposiciones normativas, lo que provocó la pandemia en las fechas en las que se tuvieron que gestionar los citados expedientes fue mucho más y de mayor impacto que un nuevo marco normativo.

Esta entidad considera que para poder contextualizar debidamente las actuaciones realizadas que han sido objeto de fiscalización conviene poner de manifiesto de forma expresa en el Anteproyecto de Informe las circunstancias, al margen de las meras disposiciones normativas, que marcaron las actuaciones llevadas a cabo por los diferentes centros gestores.

En este sentido, el propio Tribunal de Cuentas, de una forma verdaderamente descriptiva y gráfica, ha expuesto y descrito el contexto en que se desarrollaron los procesos de contratación durante la crisis sanitaria en su informe sobre 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 los Ministerios del área Político-Administrativa del Estado y sus Organismo Autónomos, aprobado por el Pleno del Tribunal el pasado 28 de julio. El citado Informe mantiene identidad en cuanto al ámbito temporal y a los objetivos específicos de la fiscalización que el que ahora nos

ocupa, por lo que las condiciones de contorno y el contexto que describe la situación existente en el marco en que se han desarrollado las actuaciones realizadas por las Entidades ahora fiscalizadas, deben ser los mismos que los que se tuvieron en cuenta en aquel informe; y por lo tanto se deberían reflejar con identidad sustancial en este.

Del contexto descrito por el Tribunal de Cuentas en su Informe de 28 de julio, consideramos que procede destacar los siguientes aspectos, que, en opinión de esta entidad, han de quedar igualmente reflejados en el Informe de Fiscalización que ahora nos ocupa, pues no cabe duda que los condicionantes existentes en el tiempo en que se han desarrollado las actuaciones objeto de fiscalización son predicables y extensibles a todas las entidades del sector público que como Adif se tuvieron que enfrentar a la necesidad de proveerse de los medios necesarios para paliar la situación de crisis sanitaria.

Así, por su relevancia y capacidad descriptiva, destacamos del citado Informe las siguientes circunstancias de contexto:

- Durante el periodo de vigencia del estado de alarma se restringió la circulación de los ciudadanos, se decretó la garantía de suministro de alimentos y productos necesarios para la salud pública, se reguló el horario de apertura de los sectores de la hostelería y la restauración así como el horario de los locales en los que se desarrollaban actividades culturales, artísticas, deportivas y similares, se priorizó el trabajo a distancia y en el ámbito internacional se adoptaron medidas muy restrictivas para el acceso de los viajeros a sus territorios.
- El impacto de la crisis sanitaria fue de tal intensidad que durante los primeros meses de la misma, las entidades del sector público competentes para celebrar contratos que permitieran paliar los efectos de la pandemia se enfrentaron a una situación sobrevenida de duración indeterminada y cuyas consecuencias solo se han ido conociendo con el paso del tiempo, al mismo tiempo que el conocimiento profesional de las autoridades científicas se ha ido incrementando en orden a identificar las vías de contagio y los medios a emplear para su control, por lo que no hubo posibilidad alguna para los entes gestores de programar en un primer momento una adaptación a circunstancias tan cambiantes y continuadas.
- La Comisión Europea estableció sus orientaciones sobre el uso del marco normativo de contratación pública en la situación de emergencia relacionada con la crisis del COVID-19 en la comunicación 2020/C 108 I/01 (DOUE de 1 de abril de 2020). Esta comunicación expone de forma clara y rotunda el contexto, en el ámbito de los contratos de las entidades públicas, en el que se desarrolló la gestión ahora fiscalizada, al indicar 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**». 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**». Según el TCU lo anterior suponía «...que las autoridades podían», más bien debían, «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».

La Comisión también señalaba que *«ante situaciones de aumento excepcional de la demanda de bienes, productos y servicios similares, unido a una perturbación significativa de la cadena de suministro, puede ser técnica o físicamente imposible contratar incluso mediante los procedimientos más rápidos disponibles. Para satisfacer sus necesidades, los compradores públicos tal vez tengan que buscar soluciones alternativas y posiblemente innovadoras que estén ya disponibles en el mercado o puedan desplegarse en plazos brevísimos. Los compradores públicos tienen que hallar soluciones e interactuar con los posibles proveedores con el fin de evaluar si estas alternativas satisfacen sus necesidades».*

- Según el TCu: *«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. La dificultad fue mayor para aquellos organismos cuya actividad ordinaria es ajena a la prestación de servicios sanitarios y que tuvieron que acudir a mercados para ellos desconocidos. Esta situación motivó que los gestores públicos, ante la necesidad imperiosa de garantizar el suministro o servicio, tuvieran que aceptar precios con ninguna o muy poca posibilidad real de negociación y contratar con proveedores que también se enfrentaban a dificultades logísticas o que tuvieron que variar temporalmente su actividad habitual para coadyuvar a abastecer de material higiénico-sanitario no solo a administraciones públicas, sino también a empresas privadas y particulares.*

Asimismo, el confinamiento domiciliario general de la población, y por tanto de los empleados públicos de actividades no esenciales, originó la necesidad de ordenar y conciliar la prestación de los servicios de forma presencial y telemática, así como la de activar medios que favoreciesen el teletrabajo, lo que dio lugar a la urgente adquisición de equipos informáticos, de otros instrumentos tecnológicos y de licencias de software que lo hicieran posible». [énfasis añadido].

En definitiva resulta que es el citado contexto el que, es de entender, permite contemplar los expedientes de emergencia como instrumentos para la consecución de un fin último y prevalente, en este caso la adquisición de los bienes y servicios indispensables para paliar la crisis; y es este contexto el que determina que según el TCu *«los contratos de emergencia por causa del COVID-19 estaban exentos de la obligación de tramitar expediente de contratación, prevaleciendo el principio de eficacia (consecución el fin pretendido) sobre los de eficiencia (mejor relación*

calidad/precio) o economía (mejor precio posible), si bien dicha exención no debe entenderse como la ausencia de control en el empleo de los fondos públicos, sino exclusivamente como un medio para facilitar las actuaciones estrictamente necesarias para hacer frente a la emergencia».

Alegación Segunda. – Sobre las carencias formales en la tramitación de los expedientes de emergencia encontradas en los controles realizados.

Tal y como se ha expuesto anteriormente, han sido muy numerosos los expedientes de emergencia que entidades de carácter público han tenido que tramitar para solventar una situación absolutamente extraordinaria, sobrevenida, cambiante y en gran medida desconocida; en medio de fuertes restricciones a la movilidad que exigió a sus gestores dotarse de medios de gestión hasta aquel momento no empleados; en un mercado altamente complejo por la limitación y restricciones de la oferta ante una demanda que la superaba con creces; en el que era prioritario «actuar de manera inmediata» 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».

Sobre esta gestión se han acumulado actuaciones de supervisión y control por parte de diversos organismos:

- OIRESCON. Informe especial de supervisión de los contratos tramitados por vía de emergencia, de marzo de 2021.
- Intervención General de la Administración del Estado. Auditoría operativa y de cumplimiento sobre la contratación de emergencia. Administrador de Infraestructuras Ferroviarias. Plan de Auditoría 2020, de 4 de marzo de 2021
- Tribunal de Cuentas (Sección de Enjuiciamiento). Instrucción realizada con ocasión de la Acción Pública Nº A27/2020, que culminó mediante Auto de 18 de enero de 2021.
- Tribunal de Cuentas (Sección de Fiscalización) con diversos trabajos de fiscalización (como el que nos ocupa) sobre la gestión de los contratos de Emergencia celebrados en 2020 para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en distintos ámbitos de la Administración.

Es destacable que prácticamente todos los entes sujetos a fiscalización adolecen, adolecemos, de las mismas carencias formales en la tramitación de los expedientes de emergencia: retrasos en su publicación o en la dación de cuentas al Consejo de Ministros, defectos formales en la formalización de los expedientes, etc. Pudiera por tanto plantearse que a las dificultades de contexto a las que se han enfrentado los diferentes gestores han de añadirse las derivadas de una regulación de los expedientes de emergencia carente de normalización de estos aspectos y que por tanto, sería deseable que los trabajos de fiscalización ahondaran en un análisis de la causa raíz de estas debilidades reiteradas con el fin de efectuar recomendaciones en el sentido de impulsar una regulación más clara y completa de este tipo de expedientes, que fuera igualmente entendible e interpretable tanto por los órganos de control como por los órganos de gestión. Una regulación que permitiera aplicar conceptos inequívocos y ajenos a interpretación tanto a los gestores, que han convivir con la premura e

inmediatez que exige la gestión de estos contratos, como a los fiscalizadores, en cuyo análisis cuentan con la pausa de tiempo precisa para su ulterior fiscalización.

Alegación Tercera. - Sobre la preparación, adjudicación y formalización de los contratos.

- Señala en primer lugar el TCu que «no obstante, la emergencia del expediente nº1 de la muestra, cuyo objeto consistió en el suministro de 5.000.000 de mascarillas por un importe de 12.500.000 euros, se acordó por la Presidenta de la Entidad fiscalizada y del Consejo de Administración, según lo dispuesto en sus Estatutos, aprobados por Real Decreto 2395/2004 de 30 de diciembre, en los que se le faculta, de forma excepcional y en casos de urgente necesidad, para adoptar decisiones reservadas al Consejo de Administración. En el expediente no consta la dación de cuenta de la Presidenta al Consejo de Administración, que debería haberse producido en la primera reunión ordinaria del Consejo posterior a la adopción del acuerdo, lo que supone una inobservancia de sus procedimientos internos en perjuicio del control y transparencia del gasto». Esta circunstancia también se recoge en la Conclusión nº 10 del Apartado III.1. del Anteproyecto.

Esta entidad debe señalar que el referido expediente fue sometido a ratificación del Consejo de Administración de ADIF en la sesión celebrada el 28 de abril de 2020, como punto 5.1 del Orden del día de dicha sesión:

5.1. ACUERDO DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN POR EL QUE SE RATIFICA LA RESOLUCIÓN DE LA PRESIDENTA DE ADIF, DE FECHA 27 DE MARZO DE 2020, EN VIRTUD DEL ART. 24 R.D. 2395/2004, POR LA QUE SE DECLARA DE EMERGENCIA EL SUMINISTRO DE 5.000.000 MASCARILLAS FFP2 EN CUMPLIMIENTO DE LA ORDEN TMA/292/2020, DE 26 DE MARZO, POR LA QUE SE REGULA UNA SEGUNDA ADQUISICIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE MASCARILLAS POR PARTE DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (EXPEDIENTE Nº 2.20/04110.0055).

Se remite copia del Certificado expedido por el Secretario del Consejo de Administración, con el VºBº de la Presidenta. (Se adjunta como Documento nº1)

- También indica el TCu que «por otra parte, respecto del expediente nº3 de la muestra, cuyo objeto eran servicios de limpieza y desinfección, al declarar la emergencia de su tramitación el órgano de contratación determinó las dependencias que se verían afectadas, pero no se concretó la frecuencia de la limpieza a realizar, por lo que la definición del objeto adolecería de cierto grado de indeterminación, que no se ajustaría a lo dispuesto en el artículo 120 de la LCSP, que ordena al órgano de contratación acordar lo necesario para dar respuesta a la emergencia sobrevenida. Este aspecto tampoco se concretó en la formalización posterior del contrato».

Sobre la contratación y ejecución de esta emergencia, cabe realizar las siguientes consideraciones:

- A fecha de la propuesta y autorización de la Declaración sobre la Emergencia de los SERVICIOS DE LIMPIEZA EXTRAORDINARIA DE LAS DEPENDENCIAS EN RED CONVENCIONAL DE ADIF POR AFECCIÓN DEL COVID-19, producida en mayo de 2020,

ADIF contaba con un contrato de servicio de limpieza para todas las dependencias de la Red Convencional para un total de 24 lotes. Los contratos para cada uno de esos lotes fueron firmados en su mayoría a finales del mes de enero de ese mismo año, por lo tanto, llevaban algo más de dos meses de prestación del servicio de limpieza.

- En atención a las diferentes recomendaciones del Ministerio de Sanidad con ocasión de la afección del virus COVID-19, dada la potencial supervivencia del virus en las superficies y espacios habitados, resultaba conveniente establecer unas pautas más exigentes de limpieza y desinfección que garantizaran la seguridad microbiológica de estas dependencias, aumentando las frecuencias de algunos servicios de limpieza no contempladas en los contratos referidos e integrando nuevas actuaciones y productos específicos y excepcionales igualmente no contemplados en un contrato normal de limpieza. A tal fin, y dentro de la situación de grave emergencia sanitaria y de la urgencia en dar respuesta a la misma, se solicitó que cada responsable de estos contratos, dentro de la propia naturaleza de las dependencias incluidas en cada ámbito, su ocupación y/o frecuencia de uso, hiciera una estimación de los recursos que resultaran necesarios para cumplir con las exigencias referidas. La disparidad de dependencias, su diferente ámbito, naturalezas y usos, determinaron que cada dependencia calculara las medidas mínimas e imprescindibles para minimizar o evitar el riesgo de contagio de su personal. Así, las dependencias en las que el uso de las oficinas contemplaba cambios de turnos rotatorios, el coste mensual de la limpieza ordinaria se vio multiplicado por dos o por tres, y aquellas en las que había menos exigencia de uso u ocupación, se contemplaron horas adicionales para el tratamiento de nuevas formas de limpieza y desinfección, realizándose un cálculo adicional para los nuevos productos especiales de desinfección y viricidas.
- Así, el propio informe de la Declaración de Emergencia indicaba lo siguiente:
 - Pág 4: Las zonas comunes se deben limpiar con más frecuencia y como mínimo después de cada turno de trabajo.
[...] tratando de que se realice limpieza diaria de todas las superficies, haciendo hincapié en aquellas de contacto frecuente.
 - Pág 5: En el apartado 4.6 de dicho documento se determina un reforzamiento de la limpieza de los espacios y zonas comunes con productos viricidas TP2 en todas las dependencias y lugares de trabajo, como una medida más de protección.
En la actualidad, todas las dependencias objeto de la presente emergencia cuentan con contrato de limpieza regular. No obstante, no se contempla en el alcance de ninguno de ellos la prestación de servicios extraordinarios de limpieza y desinfección derivados de una situación de emergencia sanitaria.
 - Pág 6: Determina que "las operaciones a realizar y periodicidad de las mismas que le sean exigidas por cada responsable de ADIF en cada contrato"

Alegación Cuarta. – Sobre la selección de las empresas.

En el Apartado II.1.1.3. del Anteproyecto, el TCu incluye los motivos en los que se basó ADIF para la selección de las empresas encargadas de realizar las distintas presentaciones, realizándose las siguientes manifestaciones:

- «...el proveedor del expediente nº9, que tuvo por objeto el suministro y realización de pruebas diagnósticas a trabajadores de ADIF y de ADIF-AV, formalizó con AENA otros contratos de asistencia sanitaria, pero en fecha posterior al periodo fiscalizado, sin que conste en el expediente antecedente alguno en relación con la comprobación de su capacidad y solvencia técnica. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que el contrato fue ejecutado de conformidad».

En relación con esta afirmación debe señalarse que para la ejecución de los trabajos objeto de la presente emergencia, ante la situación sanitaria del momento, y con el objetivo de tomar una solución inmediata y con garantías de su correcta realización, ADIF acudió a la Asociación Española de Servicios de Prevención Laboral (AESPLA)¹ –de la que es miembro– con el fin de recabar información útil para la compra de este material y fue uno de los miembros de dicha asociación, concretamente la empresa SEAT, la que informó a ADIF sobre la solvencia y capacidad del proveedor ya que trabajaba con la citada empresa.

- «...expediente nº11, cuyo objeto consistió en la adquisición y suministro de gel hidroalcohólico higienizante para la protección de los trabajadores por COVID-19, con un importe de 203.200 euros, únicamente se indicó el proveedor al que se encargó el suministro, sin que exista antecedente alguno sobre los criterios seguidos para su elección. ADIF no había contratado anteriormente con dicho proveedor, y no consta en el expediente antecedente alguno sobre su capacidad y solvencia (...) Con posterioridad, ADIF, en mayo de 2020, celebró con el citado proveedor otro contrato con el mismo objeto, (expediente nº4 de la muestra) y debe tenerse en cuenta que ambos contratos se ejecutaron de conformidad».

En este caso, los trabajos de búsqueda (siempre con la urgencia que la situación sanitaria demandaba), llevaron a la Subdirección de Prevención de Riesgos Laborales a un reconocimiento del producto a través de establecimientos farmacéuticos, comprobando internamente la adecuación del mismo y la fiabilidad del proveedor, habitual en el sector farmacéutico, solicitándole un presupuesto que se consideró adecuado a los precios de mercado.

- «En el expediente nº 2, (...) ADIF justificó la elección de la empresa encargada de realizar el suministro por considerar que ya había realizado suministros similares para varios organismos del sector público, tales como los Ministerios de Interior y de Sanidad y, además, por estimar necesario que dicho suministro se realizase por un proveedor distinto. Sin embargo, al realizarse el control de calidad de la última

¹ AESPLA es una asociación sin ánimo de lucro que tiene como fin colaborar en la mejora de la gestión de los Servicios de Prevención Laboral, realizando entre otras actividades las siguientes: comparte experiencias en el campo de la prevención; participa en foros de análisis de la gestión y funcionamiento de los servicios de prevención; estudia la aplicación de los requerimientos legales en esta materia; presenta planteamientos y realiza consultas a la Administración...

entrega de mascarillas (que incluía 189.760 unidades) se comprobó que éstas no eran adecuadas con el estándar FFP2, lo que motivó su devolución el 16 de julio de 2020, y ante la imposibilidad del proveedor de suministrar mascarillas en las mismas condiciones que las anteriores se acordó la recepción parcial de contrato y su posterior liquidación. Se ha podido comprobar, a través de la información que consta en la Plataforma de Remisión de Contratos del Tribunal de Cuentas, que el adjudicatario de este expediente celebró cinco contratos, entre el 31 marzo y 24 abril de 2020, con el Ministerio del Interior, con el de Sanidad, así como con diversas entidades del sector público estatal no financiero como Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias de Ceuta y de la Bahía de Algeciras, es decir, todos los contratos se celebraron con posterioridad al expediente nº 2 fiscalizado y, en el momento de la celebración de este contrato, ADIF carecía de información sobre la capacidad y solvencia técnica del citado proveedor, dado que no había celebrado contrato alguno con el sector público”.

El TCu se basa para la redacción de este hallazgo en que, dado que la fecha de celebración de los contratos por otros organismos públicos fue posterior al inicio de este expediente por ADIF, la entidad carecía de información sobre la capacidad y solvencia técnica del citado proveedor. Sobre ello ADIF quiere poner de manifiesto que Adif contaba con antelación a la declaración de emergencia con información de que el citado proveedor había sido seleccionado por diferentes organismos y entidades para la realización de suministros de la misma naturaleza que el que nos ocupa con antelación a la formalización de los contratos a los que hace referencia el TCu. Además, Adif verificó que la empresa contaba con Autorización Extraordinaria de Importación de Productos Sanitarios expedida en fecha 21 de marzo de 2020, por el Departamento de Productos Sanitarios de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (Se adjunta como Documento nº2)

- «No obstante, se ha verificado que, en todos los expedientes, excepto en el expediente nº1, el objeto del contrato se encontraba incluido dentro de las actividades que integraban el objeto social de las empresas adjudicatarias». Esta circunstancia también se recoge en la Conclusión nº 4 del Apartado III.1. del Anteproyecto.

En relación con esta observación la entidad quiere poner de manifiesto que en el momento de esta adquisición el mercado nacional estaba saturado, ya que toda producción y distribución se encuentra comprometidas en favor de las necesidades del sector sanitario, se hizo preciso acudir al mercado de importación fuera de la Unión Europea para la adquisición de cinco millones de mascarillas FFP2 objeto de adquisición en este expediente.

Situados en este mercado cabían dos opciones: o bien adquirir por una parte los suministros directamente al fabricante externo y contratar por otra los servicios de transporte hasta su entrega en España (con las evidentes dificultades logísticas y estructurales que ello suponía); o bien contratar conjuntamente los suministros y el transporte a un agente encargado de su adquisición en origen, transporte y entrega en España. Esta segunda opción se mostró como la única que en esos momentos permitiría la consecución de las mascarillas en el menor tiempo posible.

Como queda acreditado en el expediente, la propia declaración de emergencia, suscrita por el órgano de contratación, tras poner de manifiesto que el contexto en el que se va a proceder a realizar el suministro descrito señala expresamente que la empresa a la que se realiza el encargo es la empresa a la que ya le había realizado un encargo de la misma naturaleza Puertos del Estado. Los productos adquiridos por Puertos del Estado fueron entregados de conformidad, por lo que, en el contexto indicado, la adjudicación de este nuevo encargo, por parte de Adif, a la misma empresa que realizó el suministro a Puertos de Estado, denota que se adoptaron por parte de esta Entidad las cautelas necesarias para realizar la adjudicación en favor de quien, y es de insistir, había acreditado por la vía de los hechos que en ese contexto tenía capacidad y solvencia para su realización. En este sentido el Anteproyecto de informe destaca que los suministros fueron entregados, habiendo asimismo Adif adoptado todas las medidas necesarias para garantizar la correcta realización del contrato.

Alegación Quita. – Sobre la Dación de Cuenta al Consejo de Ministros.

En el Apartado II.1.1.4. del Anteproyecto, el TCu pone de manifiesto la siguiente incidencia, que también se recoge en la Conclusión nº 7 del Apartado III.1. del mismo documento:

- «En los expedientes nº 6, nº 7 y nº 9 de la muestra consta acreditado que el Consejo de Ministros tuvo conocimiento de las declaraciones de emergencia acordadas por el órgano de contratación, sin embargo, no se tiene constancia de la fecha en la que ADIF comunicó la emergencia al citado Consejo, lo que impide determinar si se envió en el plazo de treinta días establecido en la LCSP».

Los citados expedientes fueron remitidos por ADIF a la Vicesecretaría General Técnica del MITMA, con fechas 11 de mayo, 29 de julio y 10 de septiembre de 2020, tal y como queda acreditado con las copias de los correos electrónicos que se adjuntan (Se adjunta como Documento nº 3), siendo éste el cauce habitual por el que esta Entidad remite los expedientes que deben ser objeto de autorización y conocimiento por parte del Consejo de Ministros.

En cualquier caso, la entidad entiende que sobre los posibles retrasos en la dación de cuentas al Consejo de Ministros de los expedientes de emergencia, debe considerarse que los trámites previos de realización inexcusable para elevar el Acuerdo correspondiente al Consejo de Ministros, en ocasiones y con bastante frecuencia (no sólo en ADIF sino, a juzgar por los diferentes informes emitidos por el TCu sobre expedientes de emergencia, en el resto de poderes adjudicadores y Administraciones Públicas a los que resulta exigible la realización del citado trámite) hace que el plazo contemplado en la LCSP se muestre absolutamente insuficiente para llevar a cabo este trámite, más aún cuando dicho plazo se ha reducido de 60 a 30 días con la aprobación de la vigente LCSP, sin que las actuaciones a desarrollar para poder efectuarlo se hayan reducido en tal medida, más al contrario se han incrementado

Alegación Sexta.- Sobre los abonos a cuenta de los contratos fiscalizados.

- En el Apartado II.1.1.5. del Anteproyecto, el TCU indica, en relación al expediente de la muestra nº 1, que existió un abono a cuenta de las actuaciones preparatorias. Según el TCU: «se exigió el pago anticipado del 50% del valor de la oferta contra la emisión de un aval bancario por el adjudicatario, sin que tal garantía figure en el expediente. [...] la ausencia del aval por el adjudicatario representaría un riesgo para el erario público que, al menos, debería encontrarse justificado en el expediente, de conformidad con el artículo 16 del real Decreto ley 7/2020».

Esta entidad quiere señalar que finalmente el anticipo señalado no se garantizó mediante un aval sino mediante una instrucción irrevocable a la entidad bancaria, a través de la que se realizó el pago, para proceder al bloqueo del importe transferido en una cuenta bancaria titularidad del proveedor hasta que Adif le notificase formalmente que este proveedor había cumplido con las obligaciones derivadas del contrato de emergencia. Se adjuntan como Documento nº4 las cartas de instrucciones a la entidad bancaria.

Con esta decisión Adif evitó el riesgo para el erario público al que se refiere el Anteproyecto. Como indica el Anteproyecto «finalmente, el contrato se cumplió de conformidad», por lo que la garantía sobre el anticipo fue levantada.

Alegación Séptima. - Sobre la ejecución de los contratos fiscalizados.

En referencia a la ejecución y cumplimiento de los contratos fiscalizados, el Apartado II.1.1.5. del Anteproyecto de informe de fiscalización recoge las siguientes incidencias detectadas:

- «La ejecución de los trabajos de los expedientes fiscalizados se inició de acuerdo con el plazo establecido en la LCSP. Si bien, en algunos expedientes fiscalizados, la firma del certificado acreditativo del inicio, previsto en su normativa interna, fue de fecha posterior, lo que pone de manifiesto una deficiencia en la gestión de los expedientes. Esta incidencia se ha verificado en los expedientes nº1, nº2, nº4, nº6, nº8, nº9, nº10, nº11, nº12, nº13 y nº14».

Tal y como indica el Anteproyecto de informe, se cumplió con el plazo fijado en el artículo 120, apartado 1, letra c) de la LCSP, según el cual *«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».*

La certificación de inicio es un documento interno que se emite para justificar que la fecha de inicio de la prestación objeto del contrato se ha producido en el plazo establecido para los procedimientos de emergencia, por lo que, necesariamente, se trata de un documento cuya firma debe producirse en fecha posterior a la del propio inicio de la ejecución, siendo su finalidad la de verificación y acreditación del inicio de la prestación, acorde a lo establecido para los procedimientos de emergencia. Por lo tanto, no puede compartirse que exista una incidencia o una deficiencia en la gestión de los expedientes citados.



En el mismo sentido, puede afirmarse que la normativa interna de la Entidad no exige que este certificado deba ser un acto previo al inicio de los expedientes de emergencia, lo que sí resulta de aplicación es que, tal y como señala la LCSP, las actuaciones de emergencia requieren de una perentoria inmediatez en su ejecución, debiendo comenzar el inicio de la ejecución de las prestaciones dentro del mes siguiente a la fecha de la declaración de emergencia correspondiente, cosa que resulta acreditada en el texto del Anteproyecto de informe, siendo un medio absolutamente ordinario para acreditar el comienzo de la ejecución del contrato el Certificado expedido por la Entidad, que por definición puede ser posterior a la fecha que el mismo certifica.

- «En julio de 2020 se aprobó una ampliación de la declaración de emergencia del expediente nº3, que tuvo por objeto la contratación de los servicios de limpieza extraordinaria de las dependencias en Red Convencional de ADIF por afección del COVID-19». «Esta incidencia (ampliación de la declaración de emergencia) no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 120.1 d) de la LCSP que establece que una vez ejecutadas las actuaciones objeto de régimen excepcional de emergencia se observará lo dispuesto en la LCSP sobre cumplimiento de los contratos, recepción y liquidación de la prestación. En este supuesto, y ante la imposibilidad de tramitar una modificación del contrato, por exceder la cuantía de la modificación del porcentaje previsto en el artículo 205 de la LCSP, la ampliación debería haberse tramitado como un contrato independiente. Esta misma circunstancia se dio en la ampliación de la declaración de emergencia del expediente nº12».

La tramitación de ambas declaraciones de emergencia, tal y como se motivó en la llamada ampliación de la declaración de emergencia, respondió a la estricta necesidad de ejecutar lo indispensable en el ámbito objetivo y temporal para garantizar el cumplimiento de las disposiciones que en materia de seguridad y salud y prevención de riesgos laborales se habían establecido desde las autoridades sanitarias para los centros de trabajo, durante el tiempo que resulte necesario para licitar y adjudicar mediante un procedimiento ordinario la realización de estos servicios de limpieza extraordinarios o modificar los contratos vigentes de limpieza regular para su inclusión en los mismos.

La propuesta de un plazo adicional de 5 meses (en el caso del expediente nº3), respondía a la necesidad de analizar la evolución del virus y la continuidad o no de las necesidades de contratación de los servicios extraordinarios de limpieza y desinfección de las dependencias.

Asimismo, hay que tener en cuenta la naturaleza de este servicio y la forma y medios en la que debe ser prestado. En esos momentos, lanzar una contratación adicional por estos servicios de limpieza extraordinaria en los mismos términos en los que fue lanzados los contratos de limpieza regular, además de los plazos, hubiera implicado en algunas dependencias, la concurrencia de dos empresas prestadoras, con nuevos equipos de trabajadores y la simultaneidad de la prestación, lo que hubiese provocado no solo la solución del problema, sino un empeoramiento de las condiciones de trabajo y uso de nuestras dependencias y un mayor riesgo de contagio para todos.

Y sobre la adecuación de la tramitación de una ampliación de la declaración de emergencia a lo dispuesto en el artículo 120 de la LCSP, por parte de ADIF, como entidad pública empresarial adscrita al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA), anterior Ministerio de Fomento, se siguen las Instrucciones que, para la correcta aplicación de dicho artículo (en concreto el artículo 72 del TRLCAP vigente al momento de su aprobación) se contienen en la Orden Comunicada sobre ejecución de obras mediante la tramitación de Emergencia, de 9 de marzo de 2005 (Se adjunta como Documento nº5), aprobada por la entonces Ministra de Fomento, y cuyo contenido se ha venido aplicando por esta Entidad tanto para los contratos de obras de emergencia como para los contratos de servicios y suministros, en lo que resulte de aplicación.

Dicha Orden establece lo siguiente en sus antecedentes:

«conviene señalar que, por lo general, el carácter y circunstancias de las emergencias impide en un primer momento la existencia de un presupuesto cierto de las obras necesarias para remediar los daños producidos o inminentes, por lo que la declaración de emergencia solo podrá inicialmente referirse a las reparaciones que en ese momento se muestren como imprescindibles, con un presupuesto que por ello será provisional, de manera que en tales casos, una vez evaluados debidamente los daños, la declaración habrá de ampliarse, con un presupuesto más aproximado al importe real de las obras».

Incluyendo más adelante una Instrucción Tercera con la siguiente redacción:

«TERCERA. – Si con posterioridad se comprueba que los daños producidos suponen un mayor coste y que sigue siendo aplicable la tramitación de emergencia para su corrección por mantenerse los requisitos del citado artículo 72, se acordará la ampliación de la declaración de emergencia para dichas obras, con el presupuesto estimado que se considere oportuno».

Asimismo, en las Instrucciones Quinta y Séptima se habla de dichas ampliaciones para recordar que, de las mismas, se tiene que pedir informe a la Inspección General, así como dar cuenta al Consejo de Ministros, lo que esta Entidad ha venido realizando hasta la fecha sin que se haya cuestionado dicha forma de proceder por ninguna de los citados organismos.

Alegación Octava. – Sobre las incidencias en el pago del precio.

En referencia al pago del precio de los contratos fiscalizados, el Apartado II.1.1.5. del Anteproyecto de informe de fiscalización recoge las siguientes incidencias detectadas:

- El Anteproyecto señala que en el expediente nº 7 «478 [de las 480 facturas del expediente] se abonaron fuera del plazo de treinta días, habiendo sido su promedio de retraso en el pago de 77 días desde la aceptación».

En relación con ello, esta Entidad debe señalar que el pago de 477 de esas facturas estuvo retenido hasta el 16 de diciembre de 2020 por la existencia de saldos a favor de Adif que el proveedor mantenía en fechas previas.

La entidad entiende que este hallazgo motiva en buena parte la conclusión número 11, en lo que se refiere al retraso en el pago de las facturas, por lo que esta alegación debería considerarse al redactar dicha conclusión en el informe definitivo.

- También indica el Anteproyecto que «la relación de facturas del expediente nº3 facilitada por la Entidad incurría en evidentes errores en la fecha de pago de 4 facturas, que hacían referencia a años anteriores. La Entidad no ha remitido aclaración o subsanación alguna, lo que ha impedido el análisis de la facturación de este expediente». Esta misma observación se repite en el apartado de conclusiones con el número 11.

Esta entidad admite que ha producido un error en el proceso de extracción de datos de la fecha de pago de algunas facturas cuando existían facturas del mismo proveedor con idéntico número de factura, pero referido a ejercicios anteriores. Se adjunta como Documento nº6 un listado con los datos revisados correspondientes a estos expedientes en los que, a efectos de comparación, se incluye tanto el dato de fecha de pago facilitado inicialmente y como el dato revisado, añadiendo una columna de observaciones cuando se ha producido algún cambio.

No obstante, esta Entidad no puede compartir la afirmación del Tribunal en el sentido de que «*La Entidad no ha remitido aclaración o subsanación alguna [en relación con estos errores en la fecha de pago], lo que ha impedido el análisis de la facturación de este expediente*»; ya que Adif no fue requerido en ningún momento por el tribunal para realizar las aclaraciones y subsanaciones que se han realizado ahora, con la emisión de estas alegaciones.

- En relación al pago de los aranceles del expediente nº 2 el Anteproyecto indica «Por Resolución de 29 de mayo de 2020 del Director General de Gestión de Personas se reconoció y se ordenó el pago de aranceles por importe de 120.000 euros, que se correspondían con el número total de mascarillas acordadas con la empresa que resultó adjudicataria del expediente nº2, 1.000.000 de mascarillas, sin embargo, solo se recibieron 290.915 unidades por lo que debía haberse reconocido y ordenado el pago de un menor importe de aranceles.»

Para poder proceder al abono de los aranceles correspondientes a la totalidad de las mascarillas previstas en el contrato (1.000.000 unidades), se estableció una Obligación de Pago por el importe máximo correspondiente. No obstante, al igual que se hace con el contrato principal, el abono de facturas y de los correspondientes aranceles se va produciendo conforme se realizan los suministros. En este caso, se procedió al abono de 290.915 unidades y de sus correspondientes aranceles (34.909,80€).

El remanente del contrato, una vez que se da por finalizado el suministro sin alcanzar la cantidad máxima, se libera mediante liquidación del propio contrato.

- Finalmente, el Anteproyecto hace referencia a que «de los expedientes nº12 a nº14 de la muestra no se han facilitado documentos justificativos del pago». Esta misma observación se repite en el apartado de conclusiones con el número 11.

En relación con ello esta Entidad quiere señalar que sí remitió acta de recepción, factura y propuesta de pago de los expedientes solicitados; si bien, de los expedientes nº 12 y nº 14 –por error– solo se adjuntaron los documentos correspondientes a gastos de explotación, y no los de inversión. Se adjuntan como Documento nº 7 acta de recepción, factura y propuesta de pago de los citados expedientes.

Adicionalmente se remiten con estas alegaciones, también como Documento nº 7, los informes de liquidación y las resoluciones de aprobación de liquidación de los expedientes de referencia, firmadas por el órgano de contratación.

Con esta documentación la entidad entiende que quedarían también contrarrestadas otras dos observaciones que el Tribunal incluye en su Anteproyecto cuando señala que «*En relación con el expediente nº12 [...], ADIF únicamente ha remitido una factura de julio de 2020 por importe de 6.580 euros que corresponde al alquiler de 100 portátiles por el plazo de 5 meses, sin que se haya remitido factura alguna sobre la compra de 150 ordenadores y el suministro de placas de memoria en los servidores que albergan la plataforma CITRIX*»; y también cuando, en relación con el expediente nº 12, afirma que «*como ya se he expuesto, no queda acreditada la entrega, a la finalización de los trabajos de campo, del suministro y configuración de 150 portátiles y de las placas de memoria, servidores y plataforma CITRIX*».

Alegación Novena. – Sobre la entrega de la prestación.

En el mismo Apartado II.1.1.5. del Anteproyecto de Informe de fiscalización, se contiene un epígrafe titulado **Entrega de la prestación**, en el que relacionan varias incidencias, recogidas posteriormente en la Conclusión 12 del Apartado III.1. del mismo, y respecto de las cuales corresponde realizar las siguientes alegaciones:

- «Al finalizar los trabajos de campo no se ha facilitado información sobre la recepción de conformidad y, en su caso, la liquidación de algunos expedientes de la muestra (nº 5, nº 6, nº 8, nº 9)».

De los expedientes nº5 y nº8 indicar que ya se ha tramitado la documentación de liquidación de los contratos y conformidad a los trabajos ejecutados; concretamente se han tramitado:

- Expediente 5:
 - Conformidad a la liquidación: 27 de julio 2022
 - Conformidad de la correcta ejecución de los trabajos: 4 de agosto 2022
 - Informe de Liquidación del Contrato: 8 de agosto de 2022
 - Aprobación del expediente de liquidación del Contrato: 8 de agosto de 2022
- Expediente 8:
 - Conformidad a la liquidación: 9 de octubre 2020
 - Conformidad a la correcta ejecución de los trabajos: 12 de agosto 2022

- Informe de Liquidación del Contrato: 16 de agosto de 2022
- Aprobación del expediente de liquidación del Contrato: 1 septiembre de 2022

Se adjunta como documento nº 8, la documentación correspondiente a la liquidación de ambos expedientes.

Respecto al expediente nº9, se encuentra en tramitación su liquidación, a falta de recibir la conformidad del Contratista. Se adjunta como documento nº 9 la Certificación de Trabajos firmada por ADIF y la comunicación realizada por la contratista.

En cuanto al expediente de la muestra nº 6: el contrato tiene por objeto el suministro e instalación, en las Estaciones de Madrid Puerta de Atocha y de Barcelona Sants, de un sistema integral de gestión de aforos y colas de entrada. Según consta en la declaración de emergencia suscrita en fecha 19 de junio de 2020 por el órgano de contratación, se incluyen entre las prestaciones contratadas las siguientes: (1) suministro e instalación de los dispositivos necesarios para conocer de forma on-line el aforo y el estado de las colas de entrada a cada una de las salas de embarque objeto del proyecto; (2) plataforma de gestión de alertas, KPI y estadísticas; y (3) puesta en funcionamiento de los dispositivos y plataforma de gestión.

La declaración de emergencia prevé que el plazo de ejecución de las prestaciones será de "CUATRO SEMANAS, a contar desde la fecha de la aprobación de la presente declaración de emergencia". De igual forma en la propia declaración de emergencia se indica de forma expresa que:

- *«Los trabajos a realizar se contemplan de manera que se garantice su funcionalidad, para lo cual se incluye el suministro de los equipamientos necesarios y su instalación en el alcance que corresponda para la puesta en marcha de los equipos y teniendo en cuenta las instalaciones que por ADIF ya se dispongan en las estaciones.*

Se dispondrá de una garantía y soporte de los equipos y sistema durante un periodo de dos años». [énfasis añadido]

- *«Del importe máximo indicado se ha establecido que a la finalización de los trabajos se abonará por ADIF al CONTRATISTA un importe de 381.441,20€, **y a la finalización del período de garantía un importe de 14.689,60 €**».* [énfasis añadido]

En el mismo sentido, en coherencia con lo establecido en la declaración de emergencia respecto al periodo de garantía de dos años, el documento de formalización contractual suscrito entre Adif y el Contratista en su cláusula tercera dispone que, a la finalización de los trabajos, se abonará la cantidad de 381.441,20 €, IVA excluido, y a la finalización del periodo de garantía, establecido en 2 años, se abonará la cantidad de 14.689,60 €, IVA excluido.

De lo anterior se desprende que en el presente supuesto se estableció un plazo de ejecución de las prestaciones contratadas de 4 semanas, si bien, en atención a la naturaleza y carácter de los suministros que integran el objeto del mismo, se previó por Adif y se aceptó por el contratista el establecimiento de un plazo de garantía del contrato de 2 años a contar desde la fecha de finalización del suministro e instalación, de forma que para garantizar el soporte correspondiente durante el periodo de garantía queda supeditado el abono de parte del importe del contrato a la finalización del citado periodo.

Obra en el expediente (Se adjunta como Documento nº10) "Acta de Recepción Provisional" suscrita entre Adif y el adjudicatario el 1 de octubre de 2020, a través de la que se pone de manifiesto que la instalación que los servicios y equipamientos correspondientes realizados por el adjudicatario cumplen con los requisitos establecidos en el contrato; asimismo se expresa, de nuevo en coherencia con la declaración de emergencia y el contrato formalizado, que: "La recepción definitiva será establecida al finalizar el periodo de garantía establecido en DOS AÑOS de todos los equipamientos instalados, desde la finalización de la fase de configuración, pruebas y puesta en marcha establecida el 1 de octubre de 2020".

De conformidad con lo expuesto será a la finalización del plazo de garantía, 1 de octubre de 2022, cuando proceda practicar, en su caso, la recepción definitiva del objeto del contrato y cuando proceda practicar la liquidación correspondiente, incluyendo en la misma, en su caso, las cantidades que se establecieron con tal finalidad en la declaración de emergencia y en el contrato

- «El plazo de ejecución del expediente nº3, que tuvo por objeto los servicios de limpieza extraordinaria de las dependencias de la Red Convencional de ADIF por afección del COVID-19 (26 lotes), por importe de 553.575 euros, fue de 8 meses. Los trabajos comenzaron el 5 de mayo de 2020, por lo que debieron finalizar en enero de 2021».

De acuerdo con el plazo inicial de esta emergencia (3 meses) y el plazo de la posterior ampliación de la misma (5 meses), la fecha de finalización de los servicios debería haber sido el 5 de enero de 2021, y así consta en los lotes que se han ido finalizando y liquidando. Únicamente en uno de los lotes de dicho contrato, el expediente nº 9, se realizó una ampliación adicional de plazo, de 1 mes y 23 días (Se adjunta como documento nº11), pero sin que dicha ampliación supusiera incremento presupuestario, tal y como se justifica y aprueba en el Informe propuesta y ampliación de plazo de ejecución vigente que se adjunta. El resto de los lotes finalizaron en la fecha prevista y así se está dejando constancia en la documentación de finalización y liquidación que se está tramitando.

- «ADIF ha facilitado, únicamente, información sobre la finalización de los trabajos de 5 de los 26 lotes (lotes nº8, nº14 a nº17). En los lotes nº8 y nº17 el certificado de conformidad con los trabajos se efectuó con un retraso de 4 meses el primero y de 1 mes el segundo. La liquidación de los lotes nº14 a nº16 del citado expediente nº3 se realizó con un retraso de 2 meses desde la emisión del certificado de conformidad con los trabajos».

Se han tomado las medidas necesarias para que se realicen los trámites de finalización de los lotes pendientes, que se habían quedado pendientes de liquidar al considerarse, por error, que la misma podría realizarse conjuntamente con los trabajos de limpieza de los contratos ordinarios que siguen en ejecución, al coincidir contratista y contrato.

Ya se han aprobado las liquidaciones de los lotes nº1, nº19 y nº24, cuya documentación se adjunta como documento nº12.

Alegación Décima. – Sobre el cumplimiento de las obligaciones de rendición de la información contractual al Tribunal de Cuentas.

En el Anteproyecto de Informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas se realiza un análisis del cumplimiento por parte de ADIF del deber de comunicación al Tribunal de los contratos y de las incidencias objeto de fiscalización. Sobre estas incidencias, se estima oportuno realizar las siguientes consideraciones previas, para explicar la disponibilidad de la información y la consecuente carga de datos en la Plataforma de rendición telemática del Tribunal de Cuentas:

ADIF dispone del módulo SAP RM para la gestión contractual que forma parte de SAP Económico-Financiero, una solución ERP que, por decisión corporativa, Adif implementó en 2010 para dar soporte a todo el ámbito económico-financiero.

Todos los cambios legislativos aprobados en los últimos años se han ido implementando en SAP RM para ajustar la tramitación administrativa de los expedientes a las nuevas disposiciones, automatizando en la medida de lo posible las salidas de información que ambas Entidades deben remitir a los distintos órganos fiscalizadores.

Aunque en su mayor parte el control de la exactitud y actualización de los datos en SAP RM se realiza por parte de los gestores adscritos a la Dirección de Compras y Contratación, también hay un elevado número de personas que intervienen en SAP RM para la tramitación de determinados contratos, lo que puntualmente puede producir retrasos en la grabación de datos o en la tramitación o firma de determinados documentos, así como en la remisión de los documentos formalizados a las áreas de Contratación.

Además, hay que tener en cuenta que la tramitación de ciertos expedientes, por diversas razones, no sigue un tracto lineal por lo que el cumplimiento de plazos puede demorarse a la espera de la toma de decisiones bien por las áreas técnicas bien por el órgano de contratación.

Con carácter más específico, hay que señalar que, por razones operativas y organizativas, la extracción de datos para incorporación en la Plataforma telemática se realiza de forma distinta por lo que respecta a la remisión de datos anual y a la remisión trimestral.

Para la remisión de datos anuales, los datos se extraen directamente de SAP RM según constan a fecha. Esta operación se realiza en los últimos días del mes de febrero tras el proceso de cierre del ejercicio anterior y consolidación de la información en todo el

módulo SAP Financiero de Adif y de ADIF AV. Sin embargo, la remisión trimestral se realiza con los documentos formalizados, una vez tienen su entrada en la Dirección de Compras y Contratación y, tal y como se ha indicado, la recepción de dichos documentos en algunos casos concretos puede demorarse efectivamente más de lo deseable. Todo ello sin perjuicio de que todos los documentos preceptivos se encuentran disponibles conformando los expedientes de contratación de referencia.

Con todo lo expuesto, se trata de justificar, en cierta medida, los retrasos puestos de manifiesto por el equipo de fiscalización del Tribunal de Cuentas en cuanto al cumplimiento de los plazos para la remisión de la documentación al Tribunal de Cuentas, habiéndose remitido en todo caso al Tribunal de Cuentas, dicha documentación.

No obstante, y respecto a aquellos expedientes de los que, según el Anteproyecto de Informe de fiscalización, no se ha remitido ninguna documentación (certificados de conformidad de varios lotes del expediente nº3, o incidencias del expediente nº7), ya se ha indicado en las presentes alegaciones la situación de los lotes del expediente nº3, del que se adjunta documentación de liquidación de aquellos lotes en los que se ha realizado dicho trámite. Y, en cuanto al expediente nº7, no se han tramitado incidencias asociadas a su ejecución, y tampoco se ha remitido documentación de su liquidación, por cuanto no corresponde dicho envío en atención a su importe.

- **ALEGACIONES FORMULADAS POR LA EXPRESIDENTA DE ADMINISTRADOR INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS (ADIF)**



SALIDA	
SECRETARÍA DE ESTADO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA	
Secretaría Particular	
NÚMERO	<u>S-21-22</u>
FECHA	<u>8-9-22</u>

Sr. D. José Manuel Otero Lastres.
Consejero
Departamento del sector público
fundacional y empresarial y de otros
Entes Estatales
Tribunal de Cuentas
Calle Fuencarral 81.
28004 Madrid.

Examinado el «Anteproyecto de Informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas 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 del sector público empresarial estatal no financiero», notificado por ese Departamento del sector público fundacional y empresarial y de otros Entes Estatales de la Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, y dentro del plazo concedido para formular alegaciones al mismo, tras la prórroga de 15 días hábiles adicionales otorgada por ese Tribunal, y vistas las alegaciones formuladas por la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), por medio del presente escrito le traslado mi adhesión a las mismas.

En Madrid, a ... de septiembre de 2022

Fdo.: Isabel Pardo de Vera Posada.

**ALEGACIONES FORMULADAS POR AENA, S.M.E., S.A.
- PRESIDENTE**



PROPUESTA DE RESPUESTA A LA REMISIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, CON FECHA 20 DE JULIO DE 2022, DEL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE EMERGENCIA DURANTE EL AÑO 2020.

El Tribunal de Cuentas con fecha 20 de julio de 2022 remitió a AENA, S.M.E, S.A. (AENA) el "ANTEPROYECTO DE INFORME PARA LA 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 DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL ESTATAL NO FINANCIERO".

En el Informe se analizan 4 de los 8 contratos de emergencia celebrados por Aena en el año 2020 y las conclusiones del mismo se recogen en el apartado II.1.2 en las páginas 24 a 27 y se resumen entre las páginas 51 y 52.

Los comentarios realizados por el Tribunal de Cuentas resaltan que la actuación de Aena en cuanto a la celebración de estos contratos fue adecuada y procedente. Tan sólo se mencionan dos posibles mejores prácticas y dos aspectos a mejorar:

1. *"Por todo ello, aunque no conste expresamente en los expedientes, ha de entenderse conocida por AENA la capacidad para contratar y la solvencia técnica de los adjudicatarios para la prestación de los servicios objeto de los distintos expedientes de emergencia, si bien, hubiera constituido una buena práctica de gestión contractual dejar constancia en los respectivos expedientes de la capacidad y solvencia técnica de ambos adjudicatarios."*

Aena toma nota de esta mejor práctica y la tendrá en consideración para futuras licitaciones mediante este procedimiento.

2. *"En el expediente nº17 también se contemplaba en el documento de formalización una garantía definitiva de la misma cuantía, aunque no fue exigida por AENA debido al corto plazo de ejecución del contrato, de tan sólo 2 meses. En aras a una mayor seguridad jurídica, y teniendo en cuenta que las cláusulas de un contrato son de obligado cumplimiento para ambas partes, debería haberse suprimido esta exigencia del documento de formalización, como se hizo en el expediente nº18 de tan sólo 20 días de duración."*

Aena también toma nota de esta mejor práctica y la tendrá en consideración para futuras licitaciones mediante este procedimiento



3. *“En todos los contratos se inició la ejecución en un breve plazo de tiempo inferior a una semana, cumpliéndose en consecuencia las exigencias que al respecto establece el artículo 120 de la LCSP, en cuanto al plazo máximo de un mes para iniciar la ejecución del contrato. No obstante, el documento de formalización determinaba que ambas partes suscribieran un “acta de inicio de ejecución”, lo que tuvo lugar en momentos muy posteriores al inicio real de la ejecución de los contratos, superándose los 30 días de media de retraso, lo que pone de manifiesto una deficiencia en la gestión de los expedientes.”*

Aena toma nota de esta circunstancia y modificará sus procedimientos internos para que no vuelva a producirse un retraso como éste.

4. *“En cuanto a la publicación de la adjudicación en la PLACSP, en ninguno de los expedientes existió un acto separado y previo a la formalización del contrato de adjudicación del expediente y se ha verificado la publicación de la formalización en la citada Plataforma, aunque en todos los casos expirado ya el plazo establecido en el artículo 154 de la LCSP. En concreto, los expedientes nº15 y nº16, que se formalizaron el 30 y 25 de junio de 2020, respectivamente, no se publicaron en el perfil del contratante hasta el 9 de junio de 2021. Según manifiesta la Entidad, ello se debió a un error informático. Menor retraso experimentó la publicación de los expedientes nº17 y nº18, que se formalizaron el 20 de noviembre de 2020 y el 29 de diciembre de 2020, respectivamente, y no se publicaron en el perfil de contratante hasta el 11 y el 25 de enero de 2021.”*

Aena ya manifestó al Tribunal que esta circunstancia fue debida a un error informático. Ya se han tomado las medidas precisas para subsanarlo y esta situación no volverá a reproducirse en el futuro.

SOBRINO
RODRIGUEZ
SANTIAGO - DNI
[REDACTED]

Firmado digitalmente por
SOBRINO RODRIGUEZ
SANTIAGO - DNI [REDACTED]
Fecha: 2022.07.28 12:04:21
+02'00'

Santiago Sobrino Rodríguez

Jefe Departamento Análisis y Estudios de
Actuaciones de Contratación

VILLALON MIR
ANTONIO - DNI
[REDACTED]

Firmado digitalmente por
VILLALON MIR ANTONIO -
DNI [REDACTED]
Fecha: 2022.07.28 13:10:55
+02'00'

Antonio Villalón Mir

Director de Contratación

**ALEGACIONES FORMULADAS POR SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A.,
S.M.E.**

- PRESIDENTE

**AL TRIBUNAL DE CUENTAS
SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN
DEPARTAMENTO DEL SECTOR PÚBLICO FUNDACIONAL Y EMPRESARIAL Y DE OTROS
ENTES ESTATALES**

Que en fecha de 28 de julio (admitida prórroga el 16 de agosto) le ha sido notificado el **ANTEPROYECTO DE INFORME PARA LA 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 DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL ESTATAL NO FINANCIERO.**

Que, dentro del plazo conferido para ello, formula las siguientes,

ALEGACIONES

A) EN LO QUE RESPECTA AL PUNTO II.1.6.- CONTRATACIÓN CELEBRADA POR CORREOS.

A.1) SUBEPÍGRAFE: II.1.6.3.- JUSTIFICACIÓN DE LA TRAMITACIÓN DE EMERGENCIA:

PRIMERA. –En dicho apartado se establece “*Todos los contratos fiscalizados tienen como objeto directa o indirectamente la adopción de medidas de prevención contra el COVID-19, por lo que han de considerarse incluidos en el ámbito de aplicación del artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, si bien, el Protocolo de 17 de marzo de 2020 acordado por el órgano de contratación de la Entidad es una declaración de carácter general que ampara todas las actuaciones realizadas con posterioridad por el Director Financiero, lo que no se correspondería con la declaración específica para cada contrato que exige el artículo 120 de la LCSP. No obstante, los contratos fueron formalizados con posterioridad por el órgano de contratación, en la mayoría de los casos iniciada ya su ejecución, y en cada formalización se trasladaron los motivos de la tramitación de emergencia para cada operación, con lo que el defecto, de carácter formal, quedó posteriormente subsanado.*”

En este punto, el Tribunal de Cuentas indica a esta Sociedad que no se ha redactado la declaración específica solicitada por dicho precepto legal para cada uno de los contratos de emergencia que se celebraron durante el período en el que duró la pandemia derivada de la COVID-19, indicando que el Protocolo de 17 de marzo de 2020 no podría considerarse que es la “declaración específica” contenida en el artículo 120 de la LCSP.

Ahora bien, si observamos la redacción del artículo 120 LCSP, en su redacción vigente a 5 de febrero de 2020, que es la aplicable en este caso, comprobaremos cómo la normativa de contratación pública no exigía ninguna declaración específica, como sostiene el Informe del Tribunal de Cuentas:

"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.

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".

Como cabe apreciar, en el precepto transcrito nada se dice sobre esa "declaración específica" a la que se alude en el anteproyecto de Informe del Tribunal de Cuentas. El artículo 120 LCSP es muy claro: en casos de emergencia (como lo fue la pandemia derivada del COVID 19), el órgano de contratación puede llevar a cabo las contrataciones que estime pertinentes con el fin de solventar la situación producida durante el período de emergencia, sin someterse a ningún requisito procedimental.

De lo anterior se desprende que Correos actuó de manera preventiva, elaborando un Protocolo para la contratación de aquellas prestaciones necesarias para la protección frente al COVID. No se trata, en fin, de una declaración general, como afirma el anteproyecto de Informe, sino que se

trata de un documento con indicaciones claras sobre cómo afrontar la contratación derivada de una causa única, la pandemia provocada por la COVID-19.

Correos, pues actuó, desde el inicio de la pandemia, que fue una situación única, desconocida e incierta, de forma diligente y de modo preventivo para reaccionar ante las necesidades derivadas de esta situación inédita, de la forma más rápida posible. A este respecto, debe notarse que la contratación de emergencia se utiliza en circunstancias muy excepcionales, por lo que Correos actuó de forma ágil ante la situación en la que se encontró.

La forma más rápida y diligente, como decimos, fue apoderar al Director Financiero para que pudiese autorizar la contratación de aquellas necesidades imperantes durante el período de pandemia, como indica expresamente el Protocolo de 17 de marzo de 2020:

“Por medio de la presente Resolución, se habilita al Director Financiero y de Expansión, D. Roberto Ducay Azparren, para que autorice la realización de cualquier gasto para la adquisición de los equipos de protección individual que sean necesarios para garantizar la prestación del servicio postal universal y el correcto funcionamiento de las Unidades de Reparto y Centros de Tratamiento Automatizado”.

En definitiva, Correos considera que la observación realizada a este respecto, en el que se indica la omisión de un trámite exigido supuestamente por el artículo 120 LCSP, no procede, en la medida en que, como se acaba de indicar, la obtención de una “declaración específica” no es un requisito contenido en la norma de aplicación. Máxime, además, cuando el propio anteproyecto de Informe reconoce a continuación que este es un mero defecto que quedó correctamente subsanado posteriormente, con la firma de los respectivos contratos.

A este respecto, debe indicarse que, más que un defecto que quedó subsanado, la declaración específica para la contratación de cada necesidad es un elemento que se recoge, en todo caso, en la documentación contractual rectora de cada procedimiento. Así, en las memorias de los expedientes analizados en la muestras que han servido de base para la elaboración del anteproyecto de Informe se contienen las justificaciones oportunas, aplicadas a cada caso concreto, donde se motivan las “necesidades específicas” de cada adquisición.

Por consiguiente, se solicita que este punto decaiga del Informe de fiscalización.

A.2) SUBEPÍGRAFE: II.1.6.4.- PREPARACIÓN, ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS:

SEGUNDA.- En lo referente al párrafo donde se indica ***“No obstante, desde el punto de vista de los procedimientos del control interno del gasto, no resulta muy adecuado que un mismo responsable, el Director Financiero, fuera el competente para autorizar el gasto y, a su vez, el pago de estos gastos, a pesar de estar considerados como “gastos a justificar” y de su validación posterior por el órgano de contratación, dado que el margen de actuación y control del órgano de contratación se reduce una vez realizado el pago al proveedor”***

Sobre este particular, cabe indicar que las Instrucciones Internas de Contratación de Correos, aprobadas en aplicación de lo dispuesto en el artículo 321.1 LCSP, que indica lo siguiente:

“Los órganos competentes de estas entidades aprobarán unas instrucciones en las que regulen los procedimientos de contratación de forma que quede garantizada la efectividad de los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación, así como que los

contratos se adjudiquen a quienes presenten la mejor oferta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145”.

Las Instrucciones Internas de Contratación regulan en su Anexo I, cuáles son los órganos de contratación de Correos, que se tratarán de un órgano unipersonal o colegiado en función del valor estimado del contrato de cada uno de los expedientes sometidos a aprobación. Así, los órganos de contratación de Correos son: (i) el Director Financiero, para expedientes entre 0 y 60.000 euros de valor estimado, que podrá ser sustituido, como indican las Instrucciones, por el Subdirector de Compras; (ii) el Comité de Inversiones y Contratación, para expedientes de entre 60.000 y 5.000.000 de euros de valor estimado; y el Consejo de Administración, para expedientes de más de 5.000.000 de euros de valor estimado.

Independientemente de importe, es el Director Financiero el que ostenta la responsabilidad de autorizar el pago.

Dichas Instrucciones han contado con el Informe favorable de Abogacía del Estado. Se adjuntan las instrucciones y el Informe de Abogacía del Estado. (**Anexo I. Instrucciones Internas de Contratación. Anexo II. Informe de AGE a las Instrucciones Internas de Contratación**)

Respecto a la delegación de competencias en el Director Financiero mediante el Protocolo de 17 de marzo de 2020, debe notarse lo siguiente:

1. El hecho de que las competencias de autorización de gasto hayan sido adoptadas por el Director Financiero por delegación de otros órganos no es una cuestión menor, en la medida en que, con arreglo al artículo 9.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, las competencias ejercidas por delegación de otros órganos “*se considerarán dictadas por el órgano delegante*”. Es decir, en el caso que nos ocupa, la autorización del gasto ha sido llevada a cabo por el Director Financiero, si bien deben considerarse realizadas por el órgano colegiado (Comité de Inversiones o Consejo de Administración, según los casos).
2. La delegación de competencias en el Director Financiero autorizadas mediante el Protocolo de 17 de marzo de 2020 se debe atribuir a criterios de oportunidad y de agilidad en la contratación: debido a la situación de pandemia, reunir a un órgano colegiado para una finalidad tan recurrente y necesaria (se aprobaban contrataciones de emergencia, en ocasiones, hasta tres veces al día). Por eso, se eligió, de entre los órganos de contratación habilitados en las Instrucciones, a un órgano unipersonal, para facilitar la contratación de elementos tan importantes como los equipos de protección individual. La adquisición de estos elementos por el órgano colegiado hubiera sido inviable, porque, dada la situación epidemiológica del momento, muchos miembros no hubieran podido acudir a las reuniones de dichos órganos. Recuérdese, además, que las labores desempeñadas por Correos no fueron objeto de paralización de la actividad prevista en el Real Decreto 463/2020, pues la actividad de Servicio Postal Universal fue considerada de interés general.
3. Podría indicarse que esta función podría haber recaído en la Subdirectora de Compras, que era junto con el Director Financiero, los dos órganos unipersonales. Sin embargo, de haber sido así, esta actuación hubiera debido merecer el reproche en el anteproyecto de Informe, pues la Subdirectora de Compras participó en todo el proceso de elaboración del expediente de contratación. Por el contrario, el Director Financiero no intervino en este trámite.

Por eso, en este contexto, la delegación de competencias en el Director Financiero resultó la fórmula más adecuada entre las posibles.

No hay, por tanto, como señala el anteproyecto de Informe, coincidencia entre el órgano que autoriza el gasto y el órgano que autoriza el pago, pues las competencias de autorización del gasto deben entenderse realizadas por el órgano delegante. Por consiguiente, se solicita que este punto decaiga del Informe de fiscalización.

TERCERA.- En lo referente al segundo párrafo donde se indica: ***“Por otra parte, en todos los contratos se hacía referencia a que el objeto del contrato se encontraba dentro de las actividades que integraban el objeto social de la empresa adjudicataria y que esta disponía de la capacidad técnica y financiera suficiente para cumplir con los compromisos derivados del contrato. Sin embargo, de acuerdo con la información publicada en el Registro Mercantil, de los 29 expedientes analizados, en al menos 9 las empresas adjudicatarias no incluyen en su objeto social el suministro de material que constituye el objeto de los contratos (Expedientes números 91, 97, 98, 104,105, 108, 114, 116 de la muestra).”***

Y al siguiente párrafo donde se indica: ***“En relación con los expedientes nº97 y nº98, cuyo objeto consistió en el suministro de mascarillas, fueron adjudicados a un mismo proveedor cuyo objeto social, de acuerdo con la información que figura en el Registro Mercantil, se centra, en términos generales, en la adquisición y administración de valores mobiliarios y la producción y compraventa de energía eléctrica. En los correspondientes contratos se especificaba que la adjudicataria “es una empresa que pertenece a un grupo de ingeniería de innovación en los mercados de energía y telecomunicaciones que posee relaciones contractuales con diversos proveedores mundiales que fabrican material sanitario”, sin embargo, las actividades de intermediación comercial de este tipo de productos no figuraban incluidas en su objeto social, si bien cabe señalar que, finalmente, las mascarillas fueron proporcionadas por el contratista, aunque con retraso respecto de los plazos de entrega acordados.***

Esta Sociedad informa al Tribunal de Cuentas que el procedimiento seguido para la adquisición de equipos de protección individual en los meses de marzo y abril de 2020, consistía en que se realizaban contactos con proveedores y clientes de Correos.

Cabe indicarse que en el informe se indica que otras entidades fiscalizadas contrataron con empresas con las que ya estaban trabajando (proveedores), en el caso de Correos, además de con proveedores, se hizo extensivo el contacto con clientes de Correos.

La operativa consistió en que se solicitó a toda la red comercial de Correos los datos de contacto de clientes que pudieran estar en disposición de suministrar elementos de protección individual, y muchos de ellos se ofrecieron a ayudar en un momento de absoluta carestía de este tipo de suministro.

Así, aquellos proveedores y clientes que, tras estos contactos informales, comunicaban a Correos su disponibilidad para realizar el suministro, enviaban las fichas técnicas del producto a suministrar, que eran a su vez revisadas por el Departamento de Prevención de Riesgos Laborales de esta Sociedad.

Si el Departamento de Prevención de Riesgos Laborales validaba las fichas técnicas de los productos solicitados porque cumplían con lo establecido en la normativa aplicable, se procedía a su contratación pero, insistimos, sin seguir el procedimiento reglado establecido por la normativa de contratación pública al respecto, y ello porque así lo estipulan la LCSP y el Real Decreto-Ley 7/2020.

Además, en cuanto esta sociedad pudo, recurrió a un procedimiento con publicidad (el expediente fiscalizado nº 118), en cuya memoria se indicaba:

“A pesar de que el artículo 120 de la LCSP permite la adjudicación directa del contrato, Correos ha decidido realizar una licitación con plazos muy reducidos en el tiempo, como corresponde a un contrato de emergencia, pero con la idea de introducir cierta concurrencia que permita disponer de un producto al mejor precio. Es, por ello, una medida más garantista de la competencia en un mercado que aparentemente está muy cerrado y más eficaz en la optimización del dinero público”

“La razón de no realizar una adjudicación directa deriva de la conveniencia para los intereses de Correos de abrir un procedimiento transparente, público y de libre concurrencia con la finalidad de disponer de la mejor oferta para la compañía.

Es por ello, una ventaja también para potenciales licitadores que hasta ahora no han contratado con una entidad del sector público para la adquisición de elementos de protección en el marco de la pandemia y la forma de garantizar la máxima celeridad en la adopción de acuerdo de adjudicación”

En relación con los contratos para los que el Tribunal de Cuentas no incluyen en el objeto social del adjudicatario el suministro de material que constituye el objeto de los contratos (Expedientes números 91, 97, 98, 104, 105, 108, 114, 116 de la muestra), cabe indicar lo siguiente:

- **Contrato nº 91: adjudicatario Asesores Corporativos IT's Possible, S.L.**

Correos adquirió a esta empresa Toallitas higiénicas, según el registro de actividades económicas (se adjunta **Anexo III. Documentación Asesores Corporativos IT's Possible**), Asesores Corporativos IT's Possible se dedica a Servicios de Publicidad, Relaciones Públicas y Similares. Como parte de esta actividad comercializa regalos publicitarios, entre los que se encuentran productos cosméticos, motivo por el cual tiene contacto con fabricantes/proveedores de diferente tipo de productos. En dicho anexo, se adjunta Declaración Responsable de Asesores Corporativos en los que indica que recurrió a su proveedor Más que Un Caramelo S.L., que a su vez, recurrió a la capacidad de fabricación de Tecenvas. Según se puede ver en este Anexo, y mediante el modelo presentado ante el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, en la que se indica que Tecenvas S.L. se encarga de la Fabricación, Embalaje, Envasado, Almacenaje y Control de productos Cosméticos.

En relación con lo anterior, debe notarse que, entre la documentación de solvencia remitida por la empresa Asesores Corporativos IT's Possible, S.L. figuran distintos certificados de proveedores. Este supuesto se encuentra regulado en el artículo 75.1 LCSP, con arreglo al cual:

“Para acreditar la solvencia necesaria para celebrar un contrato determinado, el empresario podrá basarse en la solvencia y medios de otras entidades, independientemente de la naturaleza jurídica de los vínculos que tenga con ellas, siempre que demuestre que durante toda la duración de la ejecución del contrato dispondrá efectivamente de esa solvencia y medios, y la entidad a la que recurra no esté incurso en una prohibición de contratar”.

Dicho precepto se completa con lo dispuesto en el artículo 75.3 LCSP, que estipula lo siguiente:

“Cuando una empresa desee recurrir a las capacidades de otras entidades, demostrará al poder adjudicador que va a disponer de los recursos necesarios mediante la presentación a tal efecto del compromiso por escrito de dichas entidades”.

De la lectura conjunta y sistemática de ambos preceptos se desprende que, al haber incluido la empresa Asesores Corporativos IT's Possible, S.L. los citados certificados de proveedores a los que se ha hecho referencia anteriormente, dicha empresa se ha acogido a la posibilidad, prevista en el artículo 75, de integración de solvencia por medios externos.

Por consiguiente, cabe concluir que la sociedad Asesores Corporativos IT's Possible, S.L. cumple los requisitos establecidos en la documentación contractual al respecto.

- **Contratos nº 97 y 98: adjudicatario Gamma Solutions**

Gamma Solutions contaba como respaldo de solvencia haber trabajado para el sector público con anterioridad, como puede apreciarse en los certificados emitidos por el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo (**Anexo IV. Certificados Ejecución Gamma Solutions**), y durante los meses de marzo a junio de 2020, suministró elementos de protección individual frente al COVID para el sector público (Ministerio de Defensa y Junta de Castilla y León), como puede apreciarse en los certificados adjuntos en Anexo (**Anexo V. Certificados Ejecución Gamma Solutions**)

Adicionalmente a lo anterior, Gamma Solutions, que posteriormente fue adjudicataria del contrato nº119, que sí fue objeto de proceso de publicidad, presentación de ofertas, adjudicación, formalización de contrato e inicio de la ejecución. Como parte del análisis de la capacidad de obrar y solvencia técnico económica, este proveedor presentó la escrituras de constitución de la empresa (**Anexo VI. Escrituras de Gamma**), en las que cabe apreciar de la lectura de la misma, en el Artículo 3. Objeto, su objeto social consiste, entre otros, en “la fabricación, comercialización, distribución, exportación e importación de productos farmacéuticos y textiles” Contrastada esta información con la información que aparece en Gamma en el Registro Mercantil se puede concluir, que la razón social que aparece en el Registro Mercantil como norma general, hace referencia al primer o primeros epígrafes de las escrituras por lo que no está todo detallado.

Por consiguiente, queda demostrado que la adjudicataria de los expedientes números 97 y 98 de la muestra sí puede garantizar la entrega de mascarillas, como efectivamente así hizo y ha quedado reflejado convenientemente en el anteproyecto de Informe. Procede eliminar este reproche jurídico del mencionado Informe, tras haberse acreditado la conformidad a Derecho de la actuación desplegada por Correos.

- **Contrato nº 104 y nº 116: Simplytech:** Esta empresa suministró mascarillas y guantes de diferente tipología. Se adjunta Escrituras de Ampliación de Objeto Social de Simplytech de fecha 4/01/2019 (**Anexo VII: Escrituras de Ampliación de Objeto Social de Simplytech**), en la que en la cláusula Primera se indica:
 - Comercio al por mayor de productos de perfumería y cosmética.Asimismo, Correos entró en contacto con esta empresa, al ser cliente de Correos la empresa Ecomercio Special Post, S.L., cuyo administrador Zhenzhen Zhang, es el mismo que Simplytech. Se adjuntan en anexo escrituras de Ecomercio Special Post y Contrato Comercial con Correos (**Anexo VIII: Escrituras Ecomercio Special Post, Anexo IX: Contrato Correos**)
- **Contrato nº 105: Sioux Lux S.L.:** Sioux Lux era cliente de Correos (**Anexo X. Contrato cliente Sioux Lux**), y por tanto, se comunicó con él para solicitar ayuda en el suministro de EPIS, y acabó suministrado guantes y geles. Se consideró como respaldo para la ejecución del contrato, la relación comercial que se mantenía con él
- **Contrato nº 108: Cime Tres, S.L.:** Correos adquirió a esta empresa Gel hidroalcohólico, como puede verse en las escrituras adjuntas (**Anexo XI. Escrituras Cime Tres**) en la cláusula Objeto Social, el objeto social de la sociedad consiste en *“la comercialización, en todas sus facetas, de productos de higiene, perfumería, droguería, pintura, decoración, conservación y artículos de consumo duradero, comercialización de artículos de ferretería, comercialización”*
- **Contrato nº 114: Ochirando S.L.** Correos adquirió a esta empresa Guantes de Nitrilo. Como puede verse en las escrituras adjuntas en Anexo ((**Anexo XII. Ochirando**), en el Artículo 2. Objeto Social, se incluye como Objeto Social entre otros *“Comercio al por mayor, por menor, importación, exportación, almacenamiento y fabricación de todo tipo de artículos de regalo, de higiene, textiles, zapatería, de complementos de moda y accesorios del vestir y de viaje, ya sean de piel o de cualquier otro material”*

En conclusión, analizadas las empresas de las que se indica no incluyen en su objeto social el suministro de material que constituye el objeto de los contratos, se ha corroborado que de las 6 empresas, 4 de ellas se aporta información que acredita que sí que se incluye en su objeto social el suministro de material que constituye objeto de los contratos, (Gamma Solutions, Simplytech, Cime Tres S.L. y Ochirando S. L. con un total de 6 contratos (97, 98, 104, 116, 108 y 114). La quinta empresa, Asesores Corporativos IT's Possible integró solvencia por medios externos (contrato 91) y la última de las empresas era cliente de Correos en marzo de 2020 (Sioux Lux S.L., contrato 105) y por tanto el ser cliente de Correos respaldaba que disponía de capacidad técnica y financiera suficiente. Por consiguiente, se solicita que este punto decaiga del Informe de fiscalización.

CUARTA.- En lo referente al quinto párrafo: ***“En todos los contratos se contempla el pago por adelantado de la prestación, aunque no consta en los expedientes analizados justificación alguna del motivo que determinó esta forma de proceder en los términos que exige el artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020. “***

Pues bien, debe indicarse que, aunque hipotéticamente no se hayan detallado las razones por las que se realizaron los abonos por adelantado en cada uno de los expedientes, ello no significa que no se hayan explicitado las razones para ello.

Así, el Protocolo de 17 de marzo de 2020 explica detalladamente que Correos utilizará dicho procedimiento. En dicho documento se realiza, además, un exhaustivo análisis jurídico sobre la

conurrencia de las causas por las que procede su uso, que recoge además, las referencias a la normativa aplicable, que permite el pago por adelantado.

Reproducimos a continuación el contenido, en lo que aquí interesa, del Protocolo:

La tramitación de los expedientes que tengan por objeto la contratación de equipos de protección individual se regirá de conformidad con lo previsto en el Real Decreto-Ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19 (el “Real Decreto-Ley 7/2020”).

En concreto, el artículo 16 del Real Decreto-Ley se pronuncia en los siguientes términos:

“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. 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 mencionada Ley 9/2017, 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. De la justificación de la decisión adoptada deberá dejarse constancia en el expediente.

3. El libramiento de los fondos necesarios para hacer frente a los gastos que genere la adopción de medidas para la protección de la salud de las personas frente al COVID-19 podrá realizarse a justificar”.

Del precepto transcrito, se desprenden las siguientes consecuencias de cara a la tramitación de la contratación de los equipos de protección individual necesarios para que los trabajadores de Correos puedan desarrollar su actividad:

- (i) Correos, en su calidad de entidad integrante del sector público estatal, deberá utilizar la tramitación de emergencia para la contratación de equipos de protección individual.
- (ii) Para la tramitación de emergencia, será de aplicación lo dispuesto en el artículo 120 de la LCSP.
- (iii) El libramiento de los fondos para hacer frente a los gastos que genere la adquisición de los equipos de protección individual se realizará a justificar.

En línea con lo anterior, el artículo 120 dispone lo siguiente al respecto:

“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.

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”.

Por consiguiente, la tramitación de la contratación de los equipos de protección individual que sean precisos para garantizar que los trabajadores de Correos prestan el servicio postal universal con las suficientes medidas de protección, se sujetará al procedimiento anteriormente referido.

[...]

En cuanto a los fondos para hacer frente a los gastos derivados de las contrataciones de EPIS, el artículo 16 del Real Decreto-Ley 7/2020 establece que se realizará a justificar.

A este respecto, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria:

“1. Cuando, excepcionalmente, no pueda aportarse la documentación justificativa de las obligaciones en el momento previsto en el apartado 4 del artículo 73, podrán tramitarse propuestas de pagos presupuestarios y librarse fondos con el carácter de a justificar.

Asimismo, podrá procederse a la expedición de libramientos a justificar cuando los servicios y prestaciones a que se refieran hayan tenido o vayan a tener lugar en el extranjero.

2. El mismo carácter tendrán las propuestas de pago efectuadas para satisfacer gastos a realizar en localidad donde no exista dependencia del ministerio, organismo, entidad gestora o servicio común de que se trate. En estos casos, la expedición de pagos a justificar será autorizada por los ministros, presidentes o directores de los organismos autónomos o de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, que designarán el órgano competente para gestionar dichos pagos. La citada designación implicará la atribución de competencias para la realización de los gastos y pagos que de ellos se deriven y la formación, rendición y justificación de las correspondientes cuentas.

3. De acuerdo con lo establecido en el artículo 49 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, con cargo a todos los libramientos a justificar, exclusivamente se podrán imputar las obligaciones derivadas de las actuaciones realizadas y exigibles en el ejercicio presupuestario al que corresponde el libramiento aprobado. No obstante el Consejo de Ministros podrá acordar que, con los fondos librados a justificar para gastos en el extranjero imputados a un presupuesto, sean atendidos gastos realizados en el ejercicio siguiente, si ello fuese considerado relevante para el interés general.

A estos efectos, será obligatorio que en todas las propuestas de pago a justificar, cualquiera que sea su finalidad, se incluya un calendario de las actuaciones que se pretenda financiar con el correspondiente libramiento.

Si del calendario se derivara la existencia de gastos plurianuales se tramitará un expediente de gastos que desglose las anualidades correspondientes al ejercicio corriente y a ejercicios posteriores.

En todo caso, la cantidad no invertida de los libramientos en el ejercicio en que se aprobaran los mismos, será justificada mediante carta de pago demostrativa de su reintegro al tesoro público por el cajero pagador correspondiente.

4. Los perceptores de estas órdenes de pago a justificar quedan obligados a rendir cuenta justificativa de la aplicación de las cantidades recibidas. El plazo de rendición de las cuentas será de tres meses, excepto las correspondientes a pagos de expropiaciones y pagos en el extranjero que podrán ser rendidas en el plazo de seis meses. El Ministro, o en quien éste delegue, y, en su caso, los presidentes o directores de los organismos autónomos del Estado y de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social podrán, excepcionalmente, ampliar estos plazos a seis y doce meses respectivamente, a propuesta del órgano gestor del crédito y con informe de sus respectivas Intervenciones.

5. Los perceptores de las órdenes de pago a justificar son responsables, en los términos previstos en esta ley, de la custodia y uso de los fondos y de la rendición de la cuenta.

6. En el curso de los dos meses siguientes a la fecha de aportación de los documentos justificativos a que se refieren los apartados anteriores de este artículo, se llevará a cabo la aprobación o reparo de la cuenta por la autoridad competente”.

Por tanto, el abono de los pagos de las contrataciones para el suministro de EPIS se realizará siguiendo el procedimiento de pagos a justificar establecido en el artículo 79 de la Ley General Presupuestaria”.

El Director Financiero, pues, al amparo de este Protocolo, era conocedor de que los pagos a los adjudicatarios de contratos de emergencia se hacían de forma anticipada.

Adicionalmente, en la documentación de cada uno de los contratos, concretamente en la autorización de la contratación, se indicaba si el pago era por adelantado.

Es más, en el estado de pandemia por COVID-19, el pago de la mayoría de los suministros de equipos de protección individual era con carácter anticipado, como excepción al pago por conformidad como en el resto de expedientes pues, de lo contrario, los proveedores (que se nutrían de suministros adquiridos en el extranjero), no entregaban los bienes comprometidos.

Era pues, el único mecanismo del que Correos disponía para garantizar que sus trabajadores, que desempeñaban actividades de interés general, podían ejercer sus funciones con la protección debida y necesaria.

Cabe indicar, que en la última de las contrataciones fiscalizadas, la nº 119 (VE200003) de 19 de abril, en la memoria que sirvió de base para la contratación, se incluyó un párrafo expresamente indicando este aspecto:

“Correos abonará el 50% del importe adjudicado en la fecha de notificación de la adjudicación y el restante 50% una vez entregada la totalidad de la mercancía”

Dicha contratación fue objeto de informe favorable de la Abogacía General del Estado, como puede verse en el informe que se adjunta ([Anexo XIII: Informe de la Abogacía General del Estado al expediente VE200003](#))

A mayor abundamiento, en cuanto la situación lo permitió, esta Sociedad recurrió a procedimientos ordinarios como puede verse en la siguiente relación con los expedientes de adquisición de Elementos de Protección contra la Covid en 2020, en los que no se indicaba condición de adelanto de pago alguna:

Nº Expediente	Descripción	Fecha de inicio
VE200009	Mascarillas y desinfectante	31/07/2020
VE200412	800 Mamparas Covid	19/10/2020
VE200308	Adquisición de 775.000 Mascarillas FFP2	11/11/2020
VE200309	Adquisición de 1.000.000 Mascarillas FFP2	26/11/2020
VE210001	Adquisición mascarillas FFP2	09/12/2020
VE200310	Adquisición de 1.151.000 Mascarillas FFP2	22/12/2020

Se adjuntan en [Anexo XIV. Pliegos ordinarios de adquisición de EPIS en 2020](#)

En base a lo anterior, se solicita que este punto decaiga del Informe de fiscalización.

QUINTA.- En lo referente al sexto párrafo: **“De 5 expedientes no se ha dispuesto de los documentos acreditativos de la entrega (expedientes nº92, nº99, nº114, nº106 y nº107) “**

Se adjuntan en Anexo los albaranes de entrega de:

Nº 92: CONNECTWORLD INTERNATIONAL EDUCATION S.A., se adjunta albarán de entrega de Connectworld, con fecha de entrega de mercancía el 31/03/2020. **Anexo XV. Albarán Connectworld**

Nº 99: LABORATORIOS SPARCHIM, S.L.: Se adjunta como justificante de la entrega, Contrato Suscrito con esta empresa, en el que se puede apreciar que a la fecha de firma del contrato, 27 de abril de 2020, todo el material previsto, estaba en situación de “Entregado”. **Anexo XVI. Contrato Sparchim.**

Nº 114: OCHIRANDO S.L., Se adjunta albarán de entrega de Ochirando, S.L., con fecha de entrega de la mercancía 26/05/20 (**Anexo XVII. Albarán Ochirando**).

Nº 106: TECNOLOGÍA SEÑALÉTICA S.L. Se adjuntan en Anexo albaranes de entrega de la empresa con fechas de entrega de mercancía el 27/03/2020, 3/04/2020 y 8/04/20. **Anexo XVIII. Albaranes Tecnología Señalética.**

Nº 107: ZTE ZHENZHEN CREDIT BUNDLE INTERNATIONAL CO.LTD. Se adjunta en Anexo como documentación acreditativa los albaranes de entrega. **Anexo XIX. Entrega ZTE – CACESA.**

Se solicita, se tengan por aportados los documentos acreditativos de la entrega en los 5 expedientes.

SEXTA.- En lo referente al séptimo párrafo: *“En el caso del expediente nº119, cuyo objeto fue la adquisición de 4.750.000 mascarillas para todo el grupo CORREOS, por importe de 11.815.625 euros, se publicó la licitación del contrato solicitando ofertas para su presentación electrónica. Se requirió para poder participar en la licitación acreditar la capacidad de obrar y solvencia técnica y financiera suficiente para llevar a cabo el objeto del contrato. Además, se acompañaban los pliegos con las exigencias técnicas que debían reunir las mascarillas y los criterios que se aplicarían para la valoración de las ofertas. Estos criterios fueron dos, el coste económico y la reducción en el plazo inicial de entrega fijado en 15 días, a contar desde la notificación de la adjudicación. El proveedor que resultó adjudicatario fue el mismo que el de los expedientes 97 y 98 referidos anteriormente, no por presentar la mejor oferta económica, pues su oferta representaba una baja sobre el importe de licitación de tan sólo el 0,50%, sino por reducir el plazo de entrega en 13 días, mientras que la empresa que quedó en segundo lugar, que obtuvo mejor puntuación económica al presentar una oferta que representaba una baja del 4,40%, lo redujo en 12 días. Al aceptar el plazo ofertado por el adjudicatario el plazo de entrega quedó reducido a 2 días hábiles desde la notificación de la adjudicación. Sin embargo, en el contrato finalmente formalizado el plazo de entrega se establece en 3 días, es decir, el mismo plazo ofertado por la empresa que quedó en segundo lugar en el procedimiento de licitación, lo que desvirtúa la puntuación realizada y la motivación de la adjudicación del contrato a la empresa finalmente seleccionada, cuya oferta económica era más elevada. Finalmente, la ejecución se retrasó varios días, en parte a instancia de CORREOS, según el detalle que se analiza el apartado correspondiente, por lo que el plazo de entrega no debería haber sido determinante como criterio de valoración. “*

Y a lo indicado por este Tribunal en el quinto párrafo del epígrafe: **A.3) SUBEPÍGRAFE: II.1.6.6.- EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO DE CONTRATOS ANALIZADOS:**

“En cuanto al expediente nº119, cuyo objeto fue la adquisición de 4.750.000 mascarillas para el Grupo Correos, se realizaron dos entregas de mascarillas dentro del plazo

(1.294.900 mascarillas) y el resto, hasta completar el total, en los 4 días siguientes por indicación de CORREOS por dificultades en la operativa necesaria para recibir el suministro. En definitiva, en este contrato en el que el plazo de entrega se estableció como criterio determinante para seleccionar al contratista, la ejecución evidencia una falta de coherencia con los criterios de valoración incluidos en los pliegos”

Con la publicación de la citada adquisición, Correos plantea la compra de 4.750.000 mascarillas para su entrega a los trabajadores para un período de 15 semanas, ya que la plantilla del Grupo Correos ascendía a 62.231. A 19 de abril de 2020, se indicó en la memoria que sirvió de base para la contratación que el porcentaje de presencia en el puesto de trabajo había ascendido desde el 14 de marzo a un 20-30%, pero en ese momento, el Grupo Correos se enfrentaba a una recuperación de la mayor parte de la plantilla para ejecutar la actividad usual. Este incremento de la plantilla ascendió a fin del mes abril al 31,44% del total de la plantilla, a fin de mayo a 65,6% y a fin de 30 de junio, al 73,83% de la plantilla.

Ante esta acuciante necesidad de contar con suficientes elementos de protección individual, esta Sociedad desea poner de manifiesto que establecer, como criterio de valoración, la reducción del plazo de entrega es un elemento imprescindible en este tipo de contrataciones en el contexto en el que nos encontrábamos en los meses de abril y mayo de 2020, caracterizado por las dificultades en el suministro de este tipo de bienes, ya que existía alta demanda de equipos de protección individual y una baja oferta. En aquellos días, cabe indicar que había en la prensa información que indicaba la baja fiabilidad de los compromisos de entrega de elementos de protección individual, para los que se anunciaba su llegada y finalmente no llegaban a destino.

Asimismo, en el momento de confeccionar los documentos que rigieron la contratación (19 de abril de 2020), la entrada de mercancía en el almacén de Mejorada no era un factor limitante del suministro, ya que su grado de ocupación y de volumen de entradas era medio, en el sentido de que no se producían entradas todos los días de la semana y no estaba saturado por el material COVID. Puede verse la evolución del estado del almacén en los [Anexo XX. Evolución diaria de Entradas en Almacén de Mejorada en los meses de abril y mayo de 2020](#), y [Anexo XXI. Evolución diaria de Cantidad de Materiales admitidos en Almacén de Mejorada en los meses de abril y mayo de 2020](#).

Todo ello hizo concluir en esta Sociedad la necesidad de primar una reducción del plazo de entrega.

Ello teniendo en cuenta, además que, Correos, como prestador del Servicio Postal Universal, se encontraba excluido de la paralización de la actividad económica establecida por el Real Decreto 463/2020, por lo que necesitaba, de forma perentoria y urgente, disponer de los equipos de protección individual necesarios para garantizar que sus trabajadores desempeñaran sus funciones en condiciones de seguridad suficientes.

Ahora bien, pasamos ahora a explicar los plazos de suministro del expediente en cuestión. Como establece la memoria que sirvió de base para la contratación, en su epígrafe 6. Presupuesto y Plazo de Ejecución, “El plazo de ejecución del suministro descrito en este documento, será de un máximo de 15 días desde la firma del contrato”. Se adjunta [Anexo XXII. Memoria](#). En el acta económica se puede observar las reducciones de plazo que hicieron algunos licitadores, entre ellos Gamma Solutions, todas ellas respecto de la fecha de la firma del contrato. ([Anexo XXIII. Acta económica](#)).

El expediente fue adjudicado por el Consejo de Administración celebrado el día 04/05/20, y fue comunicada la adjudicación al adjudicatario el día 6/05/20 como puede verse en el email adjunto

en [Anexo XXIV.VE200003 Comunicación de la Adjudicación](#). El contrato redactado, con fecha 7/05/20, un día después de la comunicación de la adjudicación, incluyó como plazo de suministro “3 días de la notificación de la adjudicación” que es equivalente a indicar 2 días desde la firma del contrato. Es decir, no existe incongruencia alguna en el plazo del suministro consignado en el contrato y el que sirvió de base para la adjudicación.

En definitiva, el plazo de entrega del contrato finalizaba el 11/05/20 (ya que hay que tener en cuenta que los días 9 y 10 fueron sábado y domingo y el almacén de Mejorada se encontraba cerrado y no era posible recepcionar mercancía y por tanto, no son considerados a efectos de plazo).

Se produjeron entregas de suministros los días 7 y 11 de mayo, como puede verse en los albaranes adjuntos ([Anexo XXV. VE200003 Albaranes de entrega Gamma Solutions](#)). Con fecha 11/05/20, Correos se puso en contacto con el proveedor para indicarle:

“El 11 may 2020, a las 8:38, Gil Valentin, Elena <elena.gil@correos.com> escribió:

Buenos Días Cesar, por favor te solicito que la entrega de mascarillas que nos quedan se efectuó en Mejorada el martes y miércoles. El martes dos camiones y el miércoles el resto. No tenemos capacidad hoy para poder absorber el pedido.

Los datos de facturación a todas nuestras filiales y el número de mascarillas e importe a facturar a cada una de ellas os lo pasa ahora diego en copia.

Un abrazo “

Se adjunta en Anexo dicho correo electrónico ([Anexo XXVI. Solicitud retraso en la entrega](#))

Finalmente las entregas se produjeron los días 12, 13, 14 y 18 de mayo de 2020.

Pues bien, los motivos por los cuales Correos solicitó dicha demora en la entrega se deben a que el almacén de esta Sociedad, ubicado en la localidad madrileña de Mejorada del Campo, se encontraba lleno a fecha del 11 de mayo de 2020, y **existían restricciones para la recepción de carga**. Como puede verse en el gráfico del [Anexo XX. Evolución diaria de Entradas en Almacén de Mejorada en los meses de abril y mayo de 2020](#), el día 11 de mayo se realizaron un total de 11 de entradas (el segundo día con más entradas de todo el período abril/mayo 2020) y se recepcionaron cerca de 1 millón de unidades de material (todos ello COVID), (ver [Anexo XXI. Evolución diaria de Cantidad de Materiales admitidos en Almacén de Mejorada en los meses de abril y mayo de 2020](#)).

Cabe indicar que esta situación de saturación del almacén y la existencia de restricciones en la entrada empezó a producirse con la entrada de material COVID, que comenzó a partir del 28 de abril, y que se vio muy incrementada durante todo el mes de mayo, hecho que no ocurría en las fechas en las que se confeccionó la documentación del expediente (19 de abril) y que sí concurrieron a partir del 11 de mayo (ver [Anexo XX. Evolución diaria de Entradas en Almacén de Mejorada en los meses de abril y mayo de 2020](#), y [Anexo XXI. Evolución diaria de Cantidad de Materiales admitidos en Almacén de Mejorada en los meses de abril y mayo de 2020](#))

Además, es necesario detallar el contexto en el que se encontraba la Sociedad en las fechas en las se produjeron las entregas:

- Correos se convirtió en su condición de servicio público en prestador de servicios logísticos, haciendo entregas y distribución para terceros, entre otros distribuyó EPIS para todos los transportistas por encargo del Ministerio de Transportes, distribuyó EPIS para Policía y Guardia Civil, entre otros. En el [Anexo XXVII. EPIS COVID entregados a otras empresas desde el CTA de Madrid](#), puede verse la tipología, número y empresas, a las que se distribuyeron EPIS para el Covid entre los meses de marzo y mayo de 2020.
- Como servicio público esencial, la actividad logística de la sociedad tuvo que continuar.
- La presencia de personal en la red de centros todavía estaba muy afectada por un absentismo pronunciado, bien por contagios del virus, bien como consecuencia de las medidas de prevención contra el contagio.

Como cabe apreciar, se dieron condiciones perfectamente justificadas para retrasar la entrega de la mercancía, por lo que no hubo “falta de coherencia”, y por tanto, se solicita se modifique el Informe de Fiscalización en este punto, por ser adecuado a derecho.

SÉPTIMA.- En lo referente al octavo párrafo: ***“En este contrato también se preveía una entrega a cuenta a realizar por CORREOS del 50% del importe total del contrato contra la presentación de una factura proforma por parte de la empresa en el momento de la adjudicación del contrato, que fue el 6 de mayo de 2020. El 50% restante se pagaría cuando finalizara la entrega total del suministro. En este caso tampoco figura justificado en el expediente los motivos que llevaron al órgano de contratación a adelantar el pago del 50% del precio, como exige el artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020. “***

Como se ha indicado en la alegación cuarta, este expediente incluyó expresamente en la memoria que sirvió de base para la contratación de fecha 19 de abril:

“Correos abonará el 50% del importe adjudicado en la fecha de notificación de la adjudicación y el restante 50% una vez entregada la totalidad de la mercancía”

La razón por la que se incluyó dicha característica fue porque existía una necesidad imperiosa de estas mascarillas, que en aquellos momentos habían de ser importadas y los proveedores solicitaban un pago inicial.

Dicha contratación fue objeto de informe jurídico favorable, que se adjunta ([Anexo XIII: Informe de la Abogacía General del Estado al expediente VE200003](#))

Además, en cuanto la situación lo permitió, esta Sociedad recurrió a procedimientos ordinarios como puede verse en la siguiente relación con los expedientes de adquisición de Elementos de Protección contra la Covid en 2020, en los que no se indicó condición de adelanto de pago alguna.

Nº Expediente	Descripción	Fecha de inicio
VE200009	Mascarillas y desinfectante	31/07/2020
VE200412	800 Mamparas Covid	19/10/2020
VE200308	Adquisición de 775.000 Mascarillas FFP2	11/11/2020
VE200309	Adquisición de 1.000.000 Mascarillas FFP2	26/11/2020
VE210001	Adquisición mascarillas FFP2	09/12/2020
VE200310	Adquisición de 1.151.000 Mascarillas FFP2	22/12/2020

Se adjuntan en [Anexo XIV. Pliegos ordinarios de adquisición de EPIS en 2020](#)

Por consiguiente, se solicita se tenga por justificado los motivos que llevaron al Órgano de Contratación a adelantar el pago, y este punto decaiga del Informe de Fiscalización.

A.3) SUBEPÍGRAFE: II.1.6.5.- DACIÓN DE CUENTA AL CONSEJO DE MINISTROS Y CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE PUBLICIDAD APLICABLES A LOS CONTRATOS ANALIZADOS:

OCTAVA.- Se indica en el tercer párrafo: *“Para los expedientes n°90 a n°118, que afectaban a la adquisición de material de protección frente al COVID del personal de CORREOS, se realizaron dos únicas publicaciones de adjudicación en el perfil del contratante. La primera se efectuó el 29 de mayo de 2020, y en ella se relacionaron todos los adjudicatarios de los expedientes n°90 a n°107 con indicación del importe total contratado, pero no del importe desglosado por cada adjudicatario, una práctica que puede afirmarse que perjudicó la efectividad de la aplicación del principio de transparencia en la gestión contractual de la entidad. Por otra parte, la adjudicación de los expedientes n°108 a n°118 se realizó en una segunda publicación el 7 de agosto de 2020, en la que si consta desglosado el importe adjudicado a cada proveedor.”*

Esta Sociedad sometió a publicidad la totalidad de los expedientes tramitados dando respuesta a lo acordado por el Consejo de Administración para los expedientes del n°90 al n° 107, y el Comité de Inversiones, en el caso del n°108 al n° 118. Se adjuntan resoluciones de ambas tramitaciones donde se observa el detalle la información a publicar en cada caso ([Anexo XXVIII: Resolución del 30 de abril del Consejo de Administración para los expedientes 90 a 107](#) y [Anexo XIX: Resolución del 16 de junio del Comité de Inversiones para los expedientes del 108 a 118](#)).

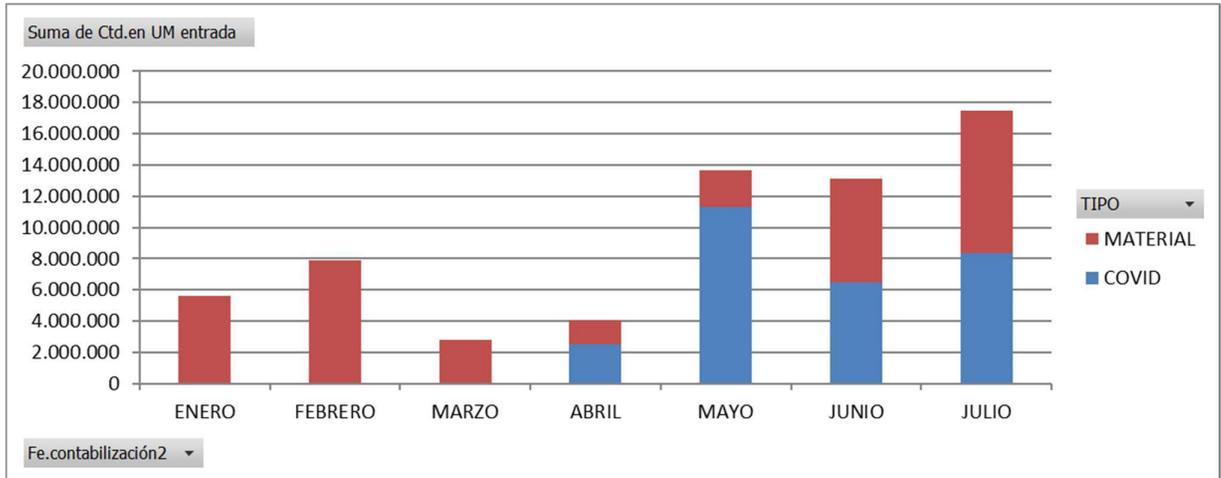
Por consiguiente, se solicita, se matice la redacción de este punto en el Informe de Fiscalización.

A.4) SUBEPÍGRAFE: II.1.6.6.- EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO DE CONTRATOS ANALIZADOS:

NOVENA.- Se indica en el cuarto párrafo: *“En relación con los expedientes n°97 y n°98, ante la falta de entrega de las mascarillas en los plazos pactados en el contrato (30 de marzo y 7 de abril de 2020, respectivamente) CORREOS consideró de mayor interés para la Entidad el compromiso por parte del adjudicatario de 400.000 mascarillas adicionales por el mismo precio que había sido ya abonado por adelantado, ampliando el plazo de entrega hasta los días 25 y 20 de mayo de 2020, respectivamente. Se ha comprobado que entre los días 15 y 16 de abril de 2020 la adjudicataria entregó 1.000.000 de mascarillas y que el resto fue suministrado el 26 de mayo, con un día de retraso respecto al plazo pactado en la modificación al expediente n°97 y con 6 días de retraso respecto al plazo máximo pactado en la modificación al expediente n°98, si bien se suministraron 300 mascarillas adicionales a las acordadas”*

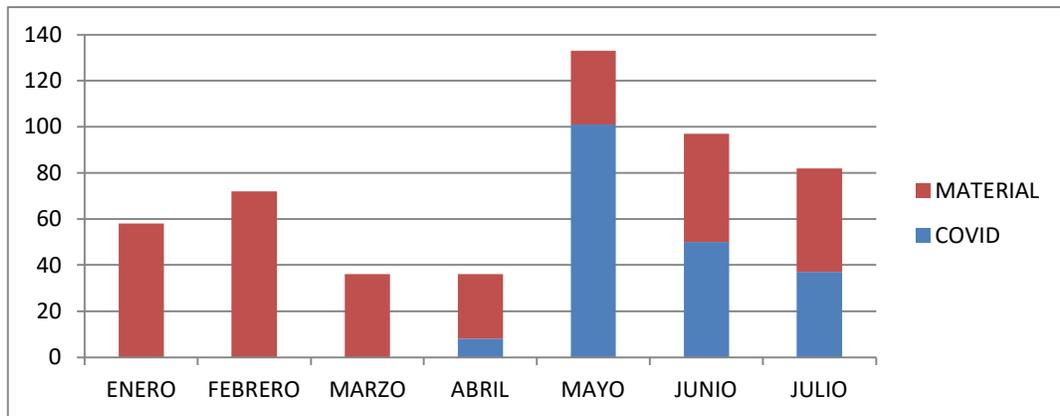
Como se ha explicado en la alegación n° 6 la situación de saturación del almacén de recepción de mercancía situado en Mejorada del Campo era muy complicada en los meses de abril, mayo y junio. A continuación se acompañan datos adicionales a los incorporados en la alegación n° 7, que ilustran la especial situación del mes de mayo de 2020:

- Evolución 2020 del número de unidades de material que entraron en el Almacén de Mejorada, distinguiendo Material Covid (en azul) del resto de material (Color rojo):



Mayo fue el mes de mayor admisión de unidades (mascarillas, botes de gel, pares de guantes, etc.) de material COVID (11.303.794 uds), frente a un mes de abril con 700.912 uds. En los meses siguientes se recuperó la admisión de material no COVID a valores anteriores de la pandemia, y disminuyó ligeramente la admisión de material COVID.

- Evolución 2020 del número de entradas (transportistas) en el almacén de Mejorada, distinguiendo material Covid (en azul) del resto de material (Color rojo):



En mayo se produjeron 133 entradas de material, cuando el nivel de entradas en un mes normal (febrero de 2020) ascendió a 72, se trata de un 85% adicional a lo normal, contando con dos muelles de entrada/salida, un número muy escaso para el movimiento de carga que se produjo en esos meses. En los meses siguientes y en consonancia con el gráfico anterior, se recuperó la admisión de material no COVID a valores anteriores de la pandemia, y disminuyó ligeramente la admisión de material COVID.

A tener en cuenta que el uso de los dos muelles de entrada y salida del almacén fue utilizado simultáneamente para dar entrada del material adquirido a proveedores, y dar salida de este mismo material a la red de transportes propia de Correos, que llevaba los EPIS a los almacenes de material zonales de la Sociedad.

- Datos del 18 al 25 de mayo: como puede observarse en los [Anexo XX. Evolución diaria de Entradas en Almacén de Mejorada en los meses de abril y mayo de 2020](#), y [Anexo XXI. Evolución diaria de Cantidad de Materiales admitidos en Almacén de Mejorada en los meses de abril y mayo de 2020](#), en el período comprendido entre el día 11 de mayo y hasta el final de mes, el número de entradas en el almacén fue elevado, con entradas todos los días, y el grado de ocupación del almacén fue muy alto y creciente. Cabe destacar como días especialmente complicados, el día 21 de mayo de 2020, con 13 entradas (el día con el mayor valor de todo el mes), y los días 21 de mayo con entrada de 1.700.000 unidades de materiales no Covid, y el 25 de mayo con la entrada de 2.000.000 de EPIS COVID. Estos datos indican que a medida que avanzó el mes de mayo, y debido a la acumulación de entradas constantes de material, el almacén fue aumentando su grado de ocupación, y que las dos últimas semanas del mes de mayo fueron las más saturadas de actividad.

De todo lo anterior se deduce, que el mes de mayo de 2020 fue el de mayor actividad en el almacén de Mejorada del Campo, derivado de la necesidad de admitir las compras de EPIS Covid procedentes de los proveedores, para inmediatamente después darles salida a la red de Centros de Correos. Que el número de muelles con los que cuenta el almacén es muy escaso para el gran número de entradas y salidas que se produjeron en los meses de mayo, junio y julio, y debido a ello, hubo que establecer restricciones en la entrada a proveedores por no tener capacidad suficiente, como queda acreditado este hecho entorno al 11 de mayo (según información adjunta en alegación Sexta), y según correos intercambiados los días entre los días 12 y 18 de mayo, donde se pone de manifiesto las grandes restricciones a la entrada de mercancía de este proveedor en el Almacén. ([Anexo XXX. Correos intercambios con Gamma mayo 2020](#)) Asimismo se adjuntan en [Anexo XXXI. Correos intercambiados con proveedores](#), a modo de ejemplo correos intercambiados con otros proveedores durante el mes de mayo, donde a la solicitud de entregar materiales por su parte, Correos les indica que el almacén está lleno y que ya se les indicará en qué momento se podrán producir esas entregas.

Pero dada la situación de falta de capacidad de carga y descarga durante todo el mes, se comunicó informalmente al proveedor, como se había hecho los días anteriores, para solicitarle que la entrega se realizara el día 26 de mayo, como puede verse en albaranes adjuntos ([Anexo XXXII. Albaranes de entrega Gamma 400.000 mascarillas](#)).

En cuanto a la entrega de 400.300 mascarillas, en vez de las 400.000 contratadas, la razón por la que se incluyeron 300 mascarillas adicionales fue porque el número de mascarillas por bulto (caja) fue variable y por motivos de eficiencia logística, se entregaron cajas completas y pallets completos. Abrir cajas para quitar mascarillas habría supuesto un desempaqueado y una operativa de conteo en unas tareas de carga y descarga que como se ha acreditado eran muy críticas y se requería de mucha agilidad.

A continuación se indica la relación de entregas, con sus bultos y nº de mascarillas por bulto, obtenido de los albaranes correspondientes:

Albarán	Nº bultos	Nº mascarillas/bulto	Total mascarillas
1	150	1.000	150.000
2	84	1.200	100.800
3	36	2.000	72.000
3	27	1.500	40.500
4	37	1.000	37.000
		Total	400.300

Asimismo, en el Anexo XXXIII se incluye el email del proveedor donde indicaba el nº de pallets para cada entrega. (**Anexo XXXIII. Email Gamma Entregas 26 de mayo**), se incluye también el dato a continuación:

HAWB	CAJAS	PALLETS	INFORMACIÓN
AHSHAA013020	84	10	84 CAJAS DE 1.200 UNIDADES
AHSHAA015692	150	19	150 CAJAS DE 1.000 UNIDADES
AHSHAA015678	37	4	37 CAJAS DE 1.000 UNIDADES
AHSHAA015646	63	14	27 CAJAS DE 1.500 UNIDADES 36 CAJAS DE 2.000 UNIDADES

En definitiva, no puede considerarse este suministro de más (300 mascarillas en un total de 400.000) como algún tipo de compensación, sino como un efecto de la organización física de la carga a entregar.

En base a lo anterior, se solicita que este punto decaiga en el Informe de Fiscalización.

**B) EN LO QUE RESPECTA AL PUNTO II.2.- OTRAS CUESTIONES OPERATIVAS:
ANÁLISIS DE PRECIOS**

B.1) SUBEPÍGRAFE: II.2.1.- GEL HIDROALCOHÓLICO:

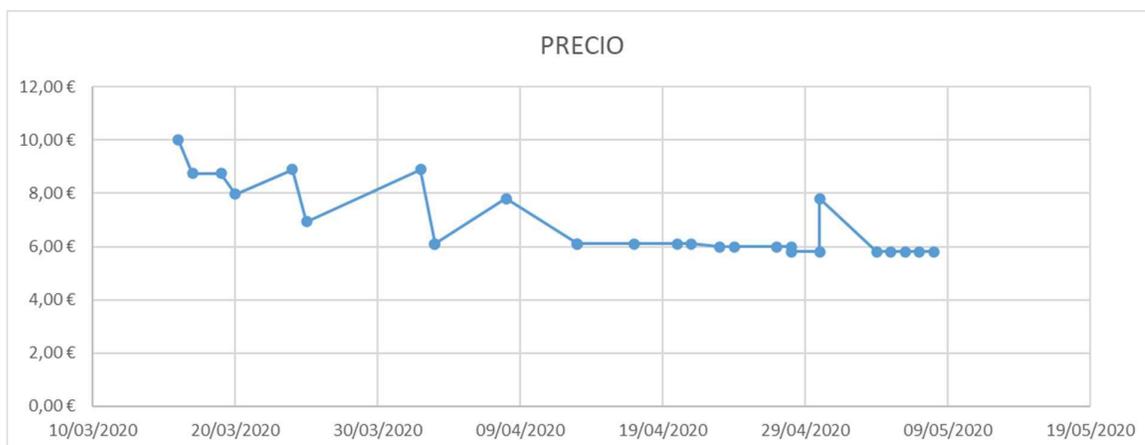
DÉCIMO.- Se indica en el apartado B) Gel hidroalcohólico de 0,5 litros: ***“CORREOS ha celebrado contratos en marzo de 2020 con 4 adjudicatarios y a 9 precios distintos, que han oscilado entre los 6 y los 10 €/unidad, lo que implica un incremento sobre el precio mínimo de 66,7 %, siendo el precio medio pagado por CORREOS de 7,88 €/unidad. ADIF ha contratado la compra del producto con una única entidad, a 2 precios distintos de 6 €/unidad en marzo y de 4 €/unidad en mayo, siendo el precio medio de 5 €.***

Las compras realizadas por Correos de este material con sus cantidades, fechas de autorización de gasto e importes son las siguientes:

EMPRESA	FECHA AUTORIZACIÓN	CANTIDAD	PRECIO	TOTAL
DADIAN	16/03/2020	48	10,00 €	480,00 €
LAF DECOM	17/03/2020	1.640	8,75 €	14.350,00 €
LAF DECOM	19/03/2020	10.000	8,75 €	87.500,00 €
PINEDA	20/03/2020	60.000	7,97 €	478.200,00 €
LAF DECOM	24/03/2020	13.824	8,90 €	123.033,60 €
PINEDA	25/03/2020	107.520	6,93 €	745.113,60 €
LAF DECOM	02/04/2020	16.896	8,90 €	150.374,80 €
AMEVISA	03/04/2020	14.784	6,10 €	90.182,40 €
AMEVISA	03/04/2020	30.492	6,10 €	186.001,20 €
LAF DECOM	08/04/2020	20.160	7,80 €	157.248,00 €
AMEVISA	13/04/2020	22.176	6,10 €	135.273,60 €
AMEVISA	13/04/2020	20.160	6,10 €	122.976,00 €
AMEVISA	17/04/2020	28.224	6,10 €	172.166,40 €
AMEVISA	20/04/2020	33.264	6,10 €	202.910,40 €
AMEVISA	21/04/2020	33.264	6,10 €	202.910,40 €
AMEVISA	23/04/2020	29.232	6,00 €	175.392,00 €
AMEVISA	24/04/2020	30.492	6,00 €	182.952,00 €
AMEVISA	27/04/2020	28.624	6,00 €	171.744,00 €
AMEVISA	28/04/2020	30.492	6,00 €	182.952,00 €
AMEVISA	28/04/2020	30.492	5,80 €	176.853,60 €
AMEVISA	30/04/2020	30.492	5,80 €	176.853,60 €
LAF DECOM	30/04/2020	6.837	7,80 €	53.328,60 €
AMEVISA	04/05/2020	30.492	5,80 €	176.853,60 €
AMEVISA	05/05/2020	26.136	5,80 €	151.588,80 €
AMEVISA	06/05/2020	30.492	5,80 €	176.853,60 €
AMEVISA	07/05/2020	30.492	5,80 €	176.853,60 €
AMEVISA	08/05/2020	30.492	5,80 €	176.853,60 €
TOTAL		747.217		4.847.799
			PRECIO MEDIO:	6,49 €

Como puede observarse en la tabla adjunta el precio medio ponderado, es decir, teniendo en cuenta las unidades adquiridas a cada precio, asciende a 6,49€, que es inferior al indicado en el anteproyecto de informe de 7,88€.

La evolución del precio unitario al que adquirió este material Correos es:



Como puede observarse, durante el mes de marzo el precio tuvo una tendencia a la baja, aunque con altibajos, derivados de la escasez en los primeros días de alta demanda, durante los meses de abril y mayo, los precios fueron inferiores, a excepción de un pedido de fecha 30 de abril. En líneas generales, este comportamiento se reproduce en el resto de materiales y es debido durante las primeras semanas de crisis sanitaria se produjo una alta demanda de elementos de protección que no pudo satisfacerse con las existencias que pudiera haber en los distribuidores del sector habituales. Esto condujo a incrementar las necesidades de importación de forma desordenada, caldo de cultivo para no contar con referencias válidas de precio, y pasar a ser un aspecto determinante en el precio del producto, la disponibilidad de la mercancía, a diferencia de una compra planificada donde el volumen de producto permite abaratar costes.

Respecto a los precios a los que se adquirió este producto por parte de otras entidades fiscalizadas, el Anteproyecto menciona dos compras de ADIF, una el 27 de marzo a 6€/ud y otra el 4 de mayo a 4€/ud. A la vista de esta información se puede concluir la tendencia de reducción de precio desde marzo a mayo, se reproduce también en las compras de ADIF.

Desconocemos las características técnicas del gel hidroalcohólico adquirido por Adif, pero sí podemos indicar que uno de los parámetros más relevantes en las propiedades del gel es el % de alcohol, que incide proporcionalmente en el precio del producto. Correos estableció que para garantizar la seguridad de los trabajadores, el % mínimo de alcohol debía ser del 70%, como puede verse en los Anexos XXXI y XXXII ([Anexo XXXIV. Memoria de Adquisición de Elementos de protección VE200000](#) y [Anexo XXXV. Memoria de Adquisición de Elementos de protección VE2000000 – 01](#)), siguiendo las recomendaciones del Colegio Oficial de Enfermería (ver [Anexo XXXVI. Recomendaciones Gel Colegio Oficial de Enfermería](#)) y las informaciones que iban apareciendo en prensa escrita ([Anexo XXXVII. Notas de prensa. Características Gel Hidroalcohólico](#))

Como se ha indicado anteriormente, las labores desempeñadas por Correos no fueron objeto de paralización de la actividad prevista en el Real Decreto 463/2020, pues la actividad de Servicio Postal Universal fue considerada de interés general. Los protocolos que se fueron publicando por la Dirección de Personas prescribían la necesidad de utilizar gel hidroalcohólico para la higiene de manos en diferentes colectivos. A título de ejemplo se adjunta como anexo la Evaluación de Riesgos del personal de Reparto de 29 de mayo que fue uno de los Anexos de las contrataciones de la 108 al 118 objeto de fiscalización ([Anexo XXXVIII. Anexo a la Evaluación de Riesgos del Personal de Reparto de 29 de mayo de 2020](#)), en que se indica lo siguiente:

“Para el tiempo que el trabajador de reparto permanece fuera del centro de trabajo, deberá estar dotado de guantes de repuesto y solución de gel”

“Durante las tareas de reparto fuera del centro de trabajo, el empleado dispondrá de guantes y gel hidroalcohólico “

“Lavarse las manos frecuentemente con gel desinfectante de base hidroalcohólica durante 20-30 segundos, conforme se indica en el documento explicativo elaborado”

Es por ello, que existía una acuciante necesidad de contar con gel hidroalcohólico debido a la actividad que desarrolla la Sociedad, de contacto con la población general para recogida y entrega de envíos, y al número elevado de trabajadores. Además de tener que proporcionar gel hidroalcohólico a todo el personal de la compañía, es especialmente exigente en el grupo de trabajadores que se encargan del reparto diario de la correspondencia, los carteros: 32.000 empleados que salen a diario a repartir. Durante la pandemia el porcentaje de presencia en las calles de este colectivo se vio reducido drásticamente al inicio, pero se fue incrementado rápidamente, tal y como se muestra a continuación:

31 de marzo de 2020: 7.170 carteros

30 de abril de 2020: 9.764 carteros

29 de mayo de 2020: 23.947 carteros

30 de junio de 2020: 25.665 carteros.

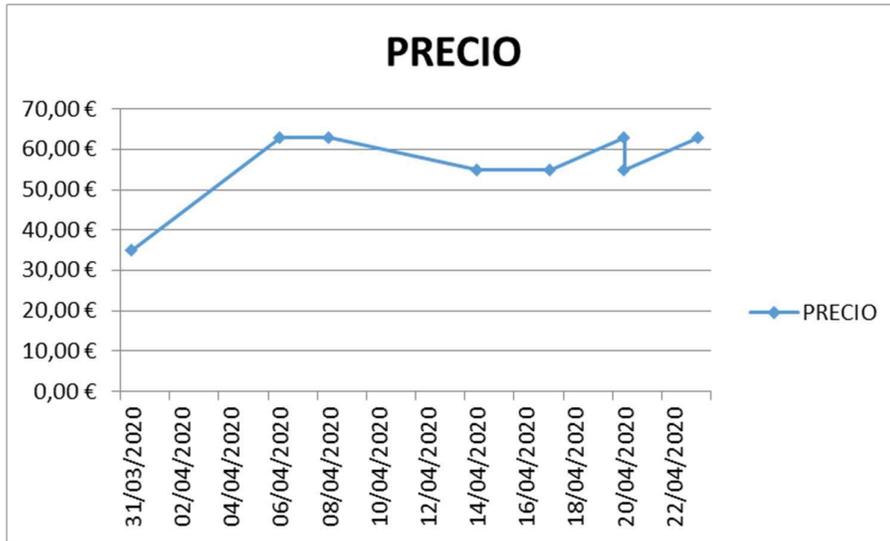
Los carteros están en la calle realizando tareas de reparto una media de 5 horas/día, y la única forma de realizar la higiene de manos era con el uso de gel hidroalcohólico, era preciso por tanto facilitarles el gel en un tipo de envase que pudieran transportar en el carro de reparto. Por este motivo, esta Sociedad adquirió un elevado número de envases de gel de pequeño tamaño, entre los que se encuentra el de 0,5 litros.

Cabe indicar que el importe de adquisición de este tipo de gel (4.847.799 €), representa un 15,86% sobre el total de los contratos de emergencia de Correos (30.549.841 €).

Por todo lo anterior, se solicita se utilice el precio medio ponderado para comparar precios, y queden justificados los precios obtenidos por esta sociedad.

DÉCIMO PRIMERA.- Se indica en el apartado c) Gel hidroalcohólico de 5 litros: ***“Por su parte, CORREOS adquirió gel de 5 litros de 2 adjudicatarios, todos en marzo de 2020, a 3 precios la unidad, 35€, 55€ y 63€. El precio medio pagado por CORREOS en marzo, de 51 €/unidad, es superior en un 38% (es decir, en 14€ la unidad) al pagado por ADIF en el mes de marzo (que fue de 37 euros/unidad).***

La evolución del precio unitario al que adquirió este material Correos es:



Como puede observarse, Correos adquirió este material a precios distintos, una primera compra en el mes de marzo de 100 envases al menor precio (35€/ud), y después sucesivas compras, todas en el mes abril a dos precios alternativos (55 €/ud y 63€/ud). Esto se explica debido a que la primera compra se adquirió con el stock existente en los distribuidores, y durante el mes de abril, la oferta fue más escasa lo que indujo a un incremento de precios.

Respecto a las compras del resto de entidades fiscalizadas:

ADIF 27 de marzo a 37€/ud

Tragsa 3 de abril a 32,89€/ud

ADIF 5 de mayo a 24,5€/ud.

Se corrobora que los precios presentaron una bajada de precios desde el mes de marzo al mes de mayo.

Como en el caso anterior, el porcentaje de alcohol del gel adquirido por Correos fue como mínimo de 70%, y se desconoce este parámetro en las compras realizadas por el resto de entidades.

Como se ha indicado en la alegación Décima, el contexto de adquisición de este tipo de material era crítico para esta Sociedad, y la necesidad de compra fue el factor determinante de las actuaciones que se llevaron a cabo. Por último, cabe indicar que el importe de adquisición de este tipo de gel (290.300 €), representa un 0,9% sobre el total de los contratos de emergencia de Correos (30.549.841 €). Por consiguiente, se solicita se den por justificados los precios a los que se adquirió este material.

B.2) SUBEPÍGRAFE: II.2.3.- MASCARILLAS FFP2/KN95:

DÉCIMO SEGUNDA.- Se indica “El precio medio pagado por el total de mascarillas fue de 3,43 €/ud, siendo en marzo de 3,38€ y en abril de 3,65 €” y para el caso particular de Correos “CORREOS fue la entidad que más adquisiciones de mascarillas realizó con precios que

variaron desde los 1,27 €/ud acordada el 26 de marzo con un adjudicatario extranjero, hasta los 5 €/ud de dos expedientes adjudicados el 16 y 19 de marzo respectivamente. El precio medio de compra de CORREOS fue de 3,66 €, próximo al pagado por TRAGSA”

Pues bien, las compras realizadas por Correos de este material con sus cantidades, fechas de autorización de gasto e importes son las siguientes:

EMPRESA	CANTIDAD	PRECIO	TOTAL
SIMPLYTECH	5.000	4,00 €	20.000,00 €
SIMPLYTECH	5.000	5,00 €	25.000,00 €
PUERTOS DEL ESTADO	2.000.000	2,54 €	5.075.000,00 €
SIMPLYTECH	4.000	4,50 €	18.000,00 €
SIMPLYTECH	50.000	3,00 €	150.000,00 €
SIMPLYTECH	5.000	4,50 €	22.500,00 €
SIMPLYTECH	6.300	4,50 €	28.350,00 €
SIMPLYTECH	3.990	4,50 €	17.955,00 €
SIMPLYTECH	2.980	4,20 €	12.516,00 €
SIMPLYTECH	11.500	4,20 €	48.300,00 €
SIMPLYTECH	1.220	4,50 €	5.490,00 €
OUTIN GLOBAL SERVICES	50.000	3,00 €	150.000,00 €
SIMPLYTECH	1.800	4,20 €	7.560,00 €
ESPOST	22.000	4,50 €	99.000,00 €
LAF DECOM	1.740	5,00 €	8.700,00 €
CONNECTWORLD	36.000	3,00 €	108.000,00 €
LAF DECOM	3.000	5,00 €	15.000,00 €
GAMMA	4.194.425	2,4875 €	10.433.632,19 €
GAMMA	1.000.000	4,00 €	4.000.000,00 €
GAMMA	400.000	4,00 €	1.600.000,00 €
ZTE	727.700	1,54 €	1.120.658,00 €
ZTE	72.299	1,53 €	110.617,47 €
ZTE	1	1,61 €	1,61 €
ZTE	135.332	1,56 €	211.117,92 €
ZTE	64.668	1,57 €	101.528,76 €
SEMITOTAL	8.803.955		23.388.926,95 €
		PRECIO MEDIO:	2,66 €

El precio medio ponderado, es decir, teniendo en cuenta las unidades adquiridas a cada precio, asciende a 2,66€/ud que es inferior a lo indicado en el anteproyecto de informe de 3,66€/ud.

Cabe indicar que el importe de adquisición de mascarillas (23.388.926,95 €), en las que el precio medio de Correos (2,66 €/ud) es inferior al precio medio calculado por el Tribunal para el total de empresas fiscalizadas (3,43 €/ud), representa un 77% sobre el total de los contratos de emergencia de Correos (30.549.841 €).

Por todo lo anterior, se solicita se utilice el precio medio ponderado para comparar precios, y queden justificados los precios obtenidos por esta sociedad.

B.3) SUBEPÍGRAFE: II.2.4.a GUANTES DE NITRILLO:

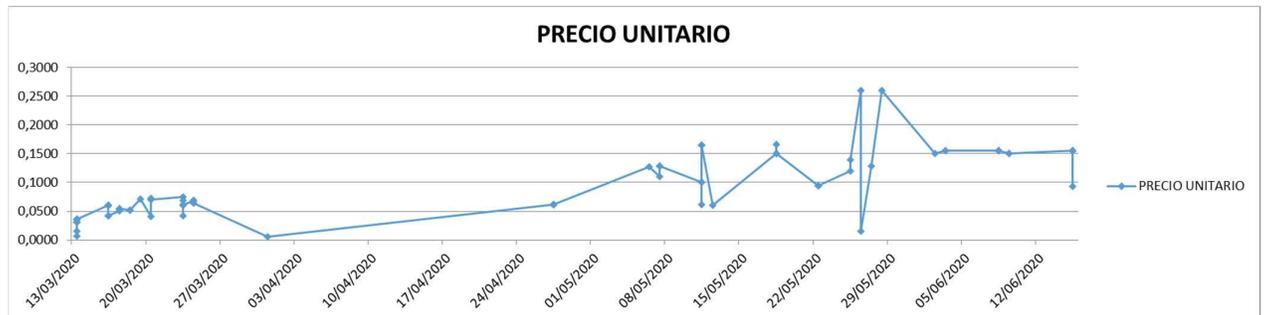
DÉCIMO TERCERA .- Se indica “La compra de guantes de nitrilo la ha realizado en su mayor parte **CORREOS**, con unos precios que han variado entre los 0,0315€/unidad y los 0,1579€/unidad, lo que supone un incremento del precio del 400%. El precio medio pagado por **CORREOS** entre marzo y mayo de 2020 fue de 0,087 € la unidad”

Correos adquirió guantes de nitrilo como alternativa a los guantes de látex, para ser proporcionados a aquellos trabajadores que presentaban alergia al látex. Se adjunta artículo de la Asociación Española de Alérgicos al Látex, que establece el nitrilo como material alternativo al látex ([Anexo XXXIX. Una aproximación a la Situación Real de la Alergia al Látex en España](#)). El precio de los guantes de nitrilo es superior al de los guantes de látex.

Las compras realizadas por Correos de este material con sus cantidades, fechas de autorización de gasto e importes son las siguientes:

EMPRESA	FECHA AUTORIZACIÓN	UNIDADES	PRECIO UNITARIO	TOTAL
DADIAN	13/03/2020	23.000	0,0360	828,00 €
DADIAN	13/03/2020	250.000	0,0072	1.800,00 €
DADIAN	13/03/2020	52.900	0,0157	828,00 €
DECEIN	13/03/2020	34.000	0,0315	1.071,00 €
DECEIN	13/03/2020	24.000	0,0315	756,00 €
DECEIN	13/03/2020	13.000	0,0315	409,50 €
DADIAN	13/03/2020	100.000	0,0360	3.600,00 €
DADIAN	13/03/2020	300.000	0,0360	10.800,00 €
DADIAN	13/03/2020	50.000	0,0360	1.800,00 €
DADIAN	13/03/2020	250.000	0,0360	9.000,00 €
DADIAN	13/03/2020	200.000	0,0360	7.200,00 €
AMEVISA	16/03/2020	2.000	0,0600	120,00 €
AMEVISA	16/03/2020	3.000	0,0600	180,00 €
AMEVISA	16/03/2020	71.000	0,0600	4.260,00 €
DECEIN	16/03/2020	1.100	0,0416	45,76 €
DECEIN	16/03/2020	400	0,0416	16,64 €
MERIDUM CAVAS CATALANAS	17/03/2020	100	0,0504	5,04 €
MENDEZ CROTON	17/03/2020	70.000	0,0547	3.829,00 €
MENDEZ CROTON	17/03/2020	70.000	0,0547	3.829,00 €
MENDEZ CROTON	17/03/2020	15.000	0,0547	820,50 €
LAF DECOM	18/03/2020	240.000	0,0520	12.484,32 €
LAF DECOM	18/03/2020	420.000	0,0520	21.847,56 €
LAF DECOM	19/03/2020	210.000	0,0710	14.910,00 €
DADIAN	20/03/2020	125.000	0,0415	5.187,50 €
LAF DECOM	20/03/2020	263.000	0,0720	18.936,00 €
LAF DECOM	20/03/2020	7.500	0,0700	525,00 €
SIOUX	23/03/2020	46.000	0,0750	3.450,00 €
MAPE	23/03/2020	30.000	0,0426	1.278,00 €
DECEIN	23/03/2020	27.000	0,0689	1.860,00 €
DECEIN	23/03/2020	8.000	0,0620	496,00 €
DECEIN	23/03/2020	6.000	0,0600	360,00 €
LAF DECOM	24/03/2020	24.800	0,0690	1.711,20 €
LAF DECOM	24/03/2020	2.200	0,0695	152,90 €
LAF DECOM	24/03/2020	3.200	0,0640	204,80 €
DECEIN	31/03/2020	600.000	0,0059	3.510,00 €
DECEIN	27/04/2020	6.000	0,0620	372,00 €
DECEIN	27/04/2020	6.000	0,0620	372,00 €
DECEIN	27/04/2020	1.000	0,0620	62,00 €
DECEIN	27/04/2020	8.000	0,0620	496,00 €
DECEIN	06/05/2020	4.500	0,1274	573,30 €
LAF DECOM	07/05/2020	240.000	0,1100	26.400,00 €
DECEIN	07/05/2020	2.000	0,1285	257,00 €
DECEIN	07/05/2020	9.000	0,1285	1.156,50 €
DADIAN	11/05/2020	1.000	0,1000	100,00 €
DADIAN	11/05/2020	1.000	0,1000	100,00 €
DECEIN	11/05/2020	2.000	0,0620	124,00 €
DECEIN	11/05/2020	700	0,1652	115,64 €
DECEIN	11/05/2020	2.300	0,1652	379,96 €
KRAPE	12/05/2020	2.000	0,0600	120,00 €
DECEIN	18/05/2020	30.000	0,1503	4.510,00 €
DECEIN	18/05/2020	30.000	0,1664	4.992,00 €
DECEIN	18/05/2020	3.000	0,1503	451,00 €
DECEIN	22/05/2020	2.040	0,0940	191,76 €
DECEIN	22/05/2020	1.440	0,0940	135,36 €
DECEIN	22/05/2020	3.360	0,0940	315,84 €
SIMPLYTECH	25/05/2020	40.000	0,1200	4.800,00 €
SIMPLYTECH	25/05/2020	5.000	0,1400	700,00 €
SIMPLYTECH	26/05/2020	25.000	0,2600	6.500,00 €
OCHIRANDO	26/05/2020	4.000.000	0,0150	60.000,00 €
COACH	27/05/2020	1.000.000	0,1290	129.000,00 €
SIMPLYTECH	28/05/2020	10.000	0,2600	2.600,00 €
DECEIN	02/06/2020	20.000	0,1499	2.998,00 €
LAF DECOM	03/06/2020	84.000	0,1550	13.020,00 €
LAF DECOM	03/06/2020	1.000.000	0,1550	155.000,00 €
LAF DECOM	08/06/2020	300.000	0,1550	46.500,00 €
LAF DECOM	08/06/2020	500.000	0,1550	77.500,00 €
LAF DECOM	08/06/2020	256.000	0,1550	39.680,00 €
DECEIN	09/06/2020	30.000	0,1499	4.497,00 €
DECEIN	09/06/2020	9.000	0,1499	1.349,10 €
LAF DECOM	15/06/2020	160.000	0,1550	24.800,00 €
LAF DECOM	15/06/2020	623.000	0,1550	96.565,00 €
LAF DECOM	15/06/2020	614.000	0,1550	95.170,00 €
LAF DECOM	15/06/2020	349.000	0,1550	54.095,00 €
DECEIN	15/06/2020	40.000	0,0930	3.720,00 €
TOTAL		12.962.540		997.830
			PRECIO MEDIO:	0,077 €

La evolución de los importes de adquisición de guantes de nitrilo es la siguiente.



Como puede apreciarse el precio durante el mes de marzo fue bajo, ya que se adquirió el stock existente en los distribuidores, durante el mes de abril hubo escasas compras debido a la no existencia de stock, y durante los meses de mayo y junio, los precios de vieron incrementados debido a los sobrecostos derivados de la importación.

Cabe indicar que el importe de adquisición de guantes de nitrilo (997.830 €), representa un 3,2% sobre el total de los contratos de emergencia de Correos (30.549.841 €).

Por consiguiente, se solicita se utilice el precio medio ponderado para comparar precios, y queden justificados los precios obtenidos por esta sociedad.

B.3) SUBEPÍGRAFE: II.2.4.c GUANTES DE LÁTEX:

DÉCIMO CUARTA.- Se indica “El precio medio pagado por CORREOS entre marzo y mayo fue de 0,0689€. Cabe destacar también, que PUERTOS DEL ESTADO realizó una compra en abril a 0,80 €/unidad, un precio muy superior al pagado de media por CORREOS (unos 0,73€/unidad, lo que supone un incremento del 1.061%)”

Y como se indica también en III.7. **OTRAS CUESTIONES OPERATIVAS: ANÁLISIS DE PRECIOS**, conclusión nº 51, último punto: “En cuanto a los guantes de látex, PUERTOS DEL ESTADO realizó una compra en abril a 0,80€/unidad, un precio muy superior al pagado de media por CORREOS, que fue de unos 0,73€ (lo que representa un incremento del 1.061%)”

Aún cuando el informe indica que el precio medio pagado por Correos fue de 0,0689 €/unidad, que redondeado aparece como 0,07€/unidad en el Cuadro Nº2: Variación de precios durante el período fiscalizado por Entidad y Tipo Producto, la redacción de la comparación con Puertos del Estado, principalmente en la conclusión nº 51: “un precio muy superior al pagado de media por CORREOS, que fue de unos 0,73€” puede inducir a pensar que el precio medio pagado por Correos fue de 0,73€/ud.

Se solicita para mayor claridad se modifique la redacción para indicar expresamente que 0,73€/unidad corresponde con la diferencia entre el precio medio pagado por Correos (0,0689€/ud) y el precio medio pagado por Puertos del Estado (0,80€/ud).

C) EN LO QUE RESPECTA AL PUNTO III.- CONCLUSIONES

D.1) SUBEPÍGRAFE: III.6.- CONTRATACIÓN CELEBRADA POR CORREOS:

En virtud de todo lo expuesto y a modo de CONCLUSIONES, se solicita:

- Con respecto a la alegación primera y la conclusión nº 44, se tenga por justificado que el artículo 120 de la LCSP, no demanda una declaración específica y que en cualquier caso Correos actuó de forma diligente y preventiva elaborando un Protocolo para la contratación de aquellas prestaciones necesarias para la protección frente al COVID, que recoge indicaciones claras sobre cómo afrontar la contratación derivada de una causa única, la pandemia provocada por la COVID-19.
- Con respecto a la alegación segunda y la conclusión nº 45, se tenga por justificado que la delegación de competencias en el Director Financiero resultó la fórmula más adecuada entre las posibles según marcan nuestras Normas de Contratación.
- Con respecto a la alegación tercera y la conclusión nº 46, se tenga por acreditado que los 8 contratos correspondientes a 6 empresas, 4 empresas sí lo incluían como objeto social, la quinta, integró solvencia por medios externos y la última era cliente de Correos.
- Con respecto a la alegación cuarta y la conclusión nº 47, se tenga por justificado que el pago por adelantado se encontraba justificado.
- Con respecto a la alegación quinta y la conclusión nº 47, se tenga por aportado al Tribunal, los documentos acreditativos de la entrega de los 5 expedientes.
- Con respecto a la alegación sexta y la conclusión nº 48, se tenga por justificado que no existe incongruencia alguna en el plazo del suministro consignado en el contrato y que existieron condiciones perfectamente justificadas para solicitar al proveedor el retraso en la entrega de la mercancía.
- Con respecto a la alegación séptima y la conclusión nº 48, se tenga por justificado los motivos que llevaron al órgano de contratación a adelantar el pago del 50% del precio.
- Con respecto a la alegación octava y la conclusión nº 49, se tenga por justificado que la publicación se hizo en consonancia con lo acordado por los Órganos de Contratación.
- Con respecto a la alegación novena y la conclusión nº 50, se tenga justificado el retraso en la entrega de los contratos 97 y 98, así como justificado la entrega de 300 mascarillas adicionales.

Asimismo, se recuerda al Tribunal que Correos solicitó ofertas a distintos licitadores porque consideró que garantizar la concurrencia, incluso en casos como los que son objeto de análisis, es una buena práctica para los entes integrantes del sector público.

**D) EN LO QUE RESPECTA AL PUNTO III.7.- OTRAS CUESTIONES OPERATIVAS:
ANÁLISIS DE PRECIOS**

En virtud de todo lo expuesto y a modo de CONCLUSIONES, se solicita:

- Con respecto a las alegaciones décima, décimo segunda y décimo tercera y la conclusión nº 51, se tenga por corregido el precio medio ponderado de los distintos materiales, y justificado los precios obtenidos, y respecto a la alegación décimo primera y la conclusión nº 51, se tenga por justificado los precios obtenidos.
- Con respecto a la alegación décimo cuarta y la conclusión nº51, se modifique la redacción.

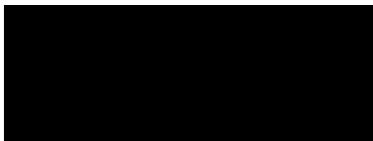
**E) EN LO QUE RESPECTA AL PUNTO III.7.- OTRAS CUESTIONES OPERATIVAS:
ANÁLISIS DE PRECIOS**

- Con respecto a la recomendación nº 1, que Correos en cuanto tuvo posibilidad recurrió a procedimientos menos restrictivos de la competencia, como puede verse en las alegaciones tercera (procedimiento con publicidad en el caso del expediente fiscalizado nº 118)) y cuarta (procedimientos ordinarios).
- Con respecto a la recomendación nº 2, se tendrá en cuenta para futuras contrataciones.
- Con respecto a la recomendación nº 3, Correos solicitó ofertas de forma informal.

ASIMISMO, SE SOLICITA que se tenga por presentado este escrito, en tiempo y forma, con sus documentos y copias, lo admita y tenga por realizadas las anteriores alegaciones, a fin de ser tenidas en cuenta a los efectos oportunos.

Y para que así conste, lo firma en Madrid a 7 de septiembre de 2022

EL PRESIDENTE



Fdo.: Juan Manuel Serrano Quintana

**ALEGACIONES FORMULADAS POR PUERTOS DEL ESTADO
- PRESIDENTE**



DESTINATARIO

TRIBUNAL DE CUENTAS
A/A: D. José Manuel Otero Lastres
CONSEJERO
c/ Fuencarral, 81
28004 Madrid

S/REF.
N/REF.
FECHA 27 de julio de 2022

ASUNTO ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE INFORME PARA LA 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 DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL NO FINANCIERO.

A la vista del contenido del anteproyecto de informe de 12 de julio de 2022, se considera relevante, a los efectos que aquí importan, la conclusión del apartado III.4 en su apartado 32 relativa a que "cabe entender justificada la tramitación de emergencia de estos 2 expedientes, no sólo desde un punto de vista formal, por darse los presupuestos requeridos por el Real Decreto-ley 7/2020, sino también desde un punto de vista material o sustantivo, atendiendo a la inapelable necesidad y, a su vez, escasez en el mercado, que existía de estos productos durante los meses de marzo y abril de 2020".

No obstante, se realizan una serie de observaciones de las cuales solo va a ser objeto de alegación la conclusión del apartado III.4 36 relativa a la inexistencia de un acto formal que exprese la conformidad de Puertos del Estado con el suministro proporcionado, como exigía la Orden TMA/263/2020 del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, que determinó esta adquisición.

En este sentido, el artículo 4 "Entrega y recepción" de la citada Orden TMA establece que "Tras su entrega en el lugar indicado en el contrato, se procederá a efectuar un acto formal y positivo de recepción del suministro". Esta previsión obedecía a la operativa habitual en los contratos de suministro o, lo que es lo mismo, al finalizar la entrega del objeto del suministro se firma por las partes un acto que acredite la recepción total y de conformidad con lo pactado, de todos los bienes suministrados.

Código seguro de Verificación : GEN-df23-634d3-1b88-6921-6c76-9b21-8713-6860 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consult...



TRIBUNAL DE CUENTAS

E 202200100002513

04/08/2022 11:42:59

CSV: [REDACTED]

REGISTRO GENERAL. OFICINA PRINCIPAL

Avda. del Partenón,10
Campo de las Naciones
28042 Madrid - España
Tel. 91 524 55 00

CSV: [REDACTED]

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

FIRMANTE(1) : ALVARO RODRÍGUEZ DAPENA | FECHA : 27/07/2022 15:47 | Sin acción específica



ÁMBITO- PREFIJO
GEISER

Nº registro
REGAGE22s00032780992

CSV

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN

https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida

FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO

28/07/2022 13:31:36 Horario peninsular

Validez del documento

Copia Electrónica Auténtica





Ahora bien, esta regulación no resultaba predicable en el caso que nos ocupa por cuanto el suministro del material sanitario a efectos de la prevención de la COVID-19 no fue objeto de una única entrega, sino de una pluralidad de entregas sucesivas y definitivas. De hecho, estas entregas sucesivas traen causa en las dificultades de distribución logística que se concretaron en : 1) la lejanía del lugar de procedencia de los bienes suministrados 2) la ausencia de aviones con capacidad de transportar la totalidad del objeto del contrato y 3) la escasez de material objeto de suministro. Por consiguiente, la conjunción de estos factores motivó que la entrega se realizara de forma sucesiva en el tiempo y parcial. Lo precedente concuerda con lo consignado en el informe que considera indiscutible la situación de facto expuesta por Puertos del Estado con el siguiente tenor: " en esos momentos no existía mercado y los canales habituales de suministro no estaban disponibles. Había una inexistencia de stock de seguridad en España del material a suministrar y una enorme dificultad en la operación logística internacional a realizar, los canales habituales de proveedores, para toda la Administración, estaban colapsados y tampoco se puso a disposición de PUERTOS DEL ESTADO ninguna base de proveedores disponibles con la inmediatez que requería la situación"

En este contexto, Puertos del Estado en aras de garantizar el correcto cumplimiento de la obligación pactada, suscribió un acto formal expresando su conformidad, en todas y cada una de las entregas parciales de mascarillas, tal y como consta en el expediente, que han de ser calificadas de finales respecto de lo entregado. Concretamente, con cada entrega se contaban detalladamente las mascarillas entregadas en el aeropuerto o en las instalaciones habilitadas al efecto por el contratista, se sometían a control de calidad por parte de una compañía experta independiente de inspección y certificación (Bureau Veritas) que realizó diversos controles en el momento de recepción de las mascarillas y eran suscritas por varios empleados de este organismo público y por el contratista. Todas estas medidas de control son propias de un acta de recepción final que, en este supuesto, se realizaron sucesivamente para cada una de las entregas efectuadas.

Por lo expuesto, se considera que la suma de todas las actas de recepción sucesivas dio cumplimiento a lo exigido por el artículo 4 de la Orden TMA/263/2020 del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

EL PRESIDENTE
Álvaro Rodríguez Dapena

CSV : [REDACTED]
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>
FIRMANTE(1) : ALVARO RODRIGUEZ DAPENA | FECHA : 27/07/2022 15:47 | Sin acción específica



ÁMBITO- PREFIJO

GEISER

Nº registro

REGAGE22s00032780992

CSV

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN

<https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida>

FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO

28/07/2022 13:31:36 Horario peninsular

Validez del documento

Copia Electrónica Auténtica



Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : <https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida>

Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consulta...>

Código seguro de Verificación

Código seguro de Verificación

**ALEGACIONES FORMULADAS POR EMPRESA DE TRANSFORMACIÓN AGRARIA, S.A.,
S.M.E., M.P.**

- PRESIDENTE



ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE INFORME PARA LA 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 DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL ESTATAL NO FINANCIERO

Con fecha de 20 de julio de 2020, se ha recibido el "Anteproyecto de informe para la 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 del sector público empresarial estatal no financiero," concediéndose el plazo de 15 días para presentar las alegaciones y cualquier otra documentación que se considere conveniente, respecto a las referencias contenidas en el mismo, con relación a **la Empresa de Transformación Agraria, S.A., S.M.E., M.P. (en adelante, TRAGSA).**

Una vez analizado el citado Anteproyecto se considera conveniente realizar la siguiente:

CONSIDERACIÓN PREVIA

ÚNICA. - El régimen jurídico de la Empresa de Transformación Agraria, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSA) y su filial Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSATEC) está regulado por la **Disposición Adicional 24ª de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de LCSP**, y por **Real Decreto 69/2019**, de 15 de febrero, que lo desarrolla.

TRAGSA forma parte del sector público institucional estatal (de acuerdo a lo establecido en el **apartado c) del artículo 84 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público**) y se rige íntegramente por el ordenamiento jurídico privado, salvo en las materias en que le sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, patrimonial, de control financiero y contratación y forma parte del sector público estatal, de acuerdo con lo establecido en el **artículo 2.1 de la vigente Ley 47/2003, General Presupuestaria, de 26 de noviembre.**

De conformidad con lo establecido en la **Disposición Adicional 24ª de la LCSP**, TRAGSA y TRAGSATEC, tienen por función, entre otras, la prestación de servicios esenciales en materia de desarrollo rural, conservación del medioambiente, adaptación y mantenimiento de aplicaciones informáticas, control sanitario animal, atención a emergencias, y otros ámbitos conexos, desarrollándose dichas funciones en los apartados 4 y 5 de la citada Disposición Adicional.



Las relaciones de TRAGSA y su filial TRAGSATEC con los poderes adjudicadores de los que son medios propios instrumentales y servicios técnicos tienen naturaleza instrumental y no contractual, articulándose a través de los encargos previstos en el artículo 32 de la LCSP, por lo que, a todos los efectos, son de carácter interno, dependiente y subordinado.

El **apartado 8 de la Disposición Adicional 24ª de la LCSP** establece:

“A los efectos de la aplicación de la presente Ley, TRAGSA y su filial TRAGSATEC tendrán la consideración de poderes adjudicadores de los previstos en el apartado 3 del artículo 3 de la presente Ley.”

Al ser TRAGSA un poder adjudicador que no tiene el carácter de Administración Pública, los contratos que realice con terceros para la ejecución de obras o servicios, u obtención de suministros deberán sujetarse a lo establecido en **artículo 316 y siguientes de la citada LCSP**.

En dichos artículos se establece que, la preparación y adjudicación de contratos sujetos a regulación armonizada, se regirán por las normas establecidas en las Secciones 1.ª y 2.ª del Capítulo I del Título I del Libro II de la LCSP.

Tratándose de contratos con un importe inferior a los indicados, es decir, contratos no sujetos a regulación armonizada, su adjudicación podrá realizarse por cualquiera de los procedimientos previstos en la Sección 2.ª del Capítulo I del Título I del Libro Segundo de la LCSP, con excepción del procedimiento negociado sin publicidad, que únicamente se podrá utilizar en los casos previstos en el artículo 168 de la misma, y sin perjuicio de lo establecido en la misma Ley respecto a la celebración de contratos menores.

De conformidad con lo establecido en el **artículo 26 de la LCSP, los contratos celebrados por TRAGSA tienen la consideración de contratos privados, por lo que sus efectos y extinción se rigen por el derecho privado**, y por aquellas normas a las que se refiere el artículo 319 en materia medioambiental, social o laboral, de condiciones especiales de ejecución, de modificación del contrato, de cesión y subcontratación, de racionalización técnica de la contratación; y la causa de resolución del contrato referida a la imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados, cuando no sea posible modificar el contrato conforme a los artículos 204 y 205.

Partiendo de las consideraciones anteriores, se realizan las siguientes **ALEGACIONES** al *“Anteproyecto de informe para la 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 del sector público empresarial estatal no financiero.”

PRIMERA. - Alegaciones respecto al apartado II.1.3.3.- JUSTIFICACIÓN DE LA TRAMITACIÓN DE EMERGENCIA Y AL APARTADO 22 DE LAS CONCLUSIONES.

El anteproyecto de informe de fiscalización objeto de las presentes alegaciones indica en este apartado que *“la tramitación por emergencia de los contratos fiscalizados celebrados por la Entidad para atender las necesidades de su personal se acogió a lo dispuesto en el artículo 120 de la LCSP; si bien en las respectivas resoluciones quedó justificada dicha tramitación por la necesidad de proteger la salud de los trabajadores de la entidad y contribuir a la contención de la crisis generada por el COVID-19, por lo que se encontraría dentro del ámbito de aplicación del artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020”*, por lo que, con carácter previo, es necesario establecer la finalidad perseguida por la regulación contenida, tanto en el artículo 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, como por el artículo 16 del Real Decreto-Ley 7/2020, si bien, este último se limita a remitirse a la aplicación del artículo 120 de la LCSP, y a la necesidad de actuar de manera inmediata, indicando:

“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.”

Para entender el alcance de la finalidad perseguida por el artículo 16 del Real Decreto Ley 7/2020, debe traerse a colación lo señalado por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en el informe 30/21, sobre vigencia y aplicación 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, en el que señala textualmente:

“2. La finalidad para la que el legislador introdujo el artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020 no será otra, según su preámbulo, que la de establecer, durante las fechas iniciales de la pandemia causada por el virus COVID-19, una forma extremadamente eficiente de atención a las perentorias necesidades de adquisición de bienes y servicios por parte de la



Administración General del Estado con el fin de luchar contra la enfermedad. La situación excepcional causada por la pandemia exigía que la atención de tales necesidades fuera considerada como una emergencia a los efectos de la aplicación del 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 (LCSP).

Partiendo de la finalidad destacada por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado de asistir de forma extremadamente eficiente las necesidades perentorias, el Órgano de Contratación de TRAGSA dictó resoluciones, en las que agrupaba, para agilizar su tramitación y actuar de manera inmediata, contratos derivados de la misma situación con objetos y prestaciones similares, autorizando las contrataciones que resultaran necesarias para atender la crisis sanitaria generada por el COVID-19.

El **artículo 120 de la LCSP** señala textualmente:

"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."

Del análisis del citado artículo 120 de la LCSP, se extraen como aspectos básicos de la declaración de emergencia:

- La inexistencia de obligación de tramitar expediente de contratación.
- La posibilidad de ordenar la ejecución de lo necesario o contratar libremente su objeto.
- La no sujeción a los requisitos formales establecidos en la Ley.

Como señala el Tribunal, y se ha explicado anteriormente, el Órgano de Contratación de TRAGSA dictó resoluciones genéricas, cada una de las cuales se referían a prestaciones



similares, ordenando la ejecución de lo necesario, tal y como se indica en el artículo 120 de la LCSP, sin que en el citado artículo se obligue, ni a firmar una resolución para cada contrato, ni que se especifique minuciosamente cada una de las prestaciones de los mismos, ya que ello supondría la cumplimentación completa de un expediente de contratación, y la observancia de requisitos formales que, precisamente, es lo que quiere evitar la ley en las contrataciones de emergencia que, por el contrario, requieren que se actúe con la máxima celeridad posible o de forma inmediata, como se indica en el artículo 16 del Real Decreto ley 7/2020. Por este motivo, en este caso, en vez de realizar una resolución para cada contrato, los esfuerzos se destinaron a paliar los efectos de la situación de peligro producida por la pandemia, y así ser más eficientes en la gestión de la crisis, teniendo en cuenta que, como se ha indicado anteriormente, esta exigencia no tiene amparo legal, y teniendo en cuenta el número de contratos realizados, la preparación de una resolución para cada contrato hubiera determinado la pérdida de inmediatez en la actuación.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que se señala en el anteproyecto que el artículo 120 de la LCSP exige que el Órgano de Contratación declare las actuaciones concretas que requieren una respuesta inmediata, lo que se cumplimentó por TRAGSA en cada una de las declaraciones de emergencia, ya que constaba el motivo de esa declaración (la situación ocasionada por el COVID), el tipo de bien o servicio que había que contratar, y las prestaciones que querían obtenerse (por ejemplo, para dotar de EPIS a trabajadores, adquirir medios informáticos para que los trabajadores pudieran trabajar, etc.), insistimos, en el ámbito de la situación de pandemia. Es decir, la actuación concreta, la situación que requería una respuesta inmediata y cuyo peligro se quería contrarrestar, y lo que se pretendía obtener consta en las resoluciones.

Se citan en el anteproyecto de informe dos casos concretos:

1.- Licencias y equipos informáticos. - Como se ha señalado anteriormente, se entiende por TRAGSA que la resolución del Órgano de Contratación cumple con lo establecido en el artículo 120 de la LCSP. Como dice dicho artículo, el Órgano de Contratación ordenó la ejecución de lo necesario para satisfacer una necesidad sobrevenida (adquisición de “cuantas licencias y equipos informáticos fueran precisos para poder habilitar los instrumentos que permitieran la prestación de los servicios desde los respectivos domicilios”), es decir, se determinó que la actuación concreta que requería una acción inmediata era la adquisición de licencias y equipos informáticos para que, como consecuencia de la pandemia, el personal pudiera prestar sus servicios en régimen domiciliario.



2. **EPIS.** - Idéntica conclusión se obtiene respecto de los EPI. En este caso la actuación concreta, cuya ejecución se ordena de forma inmediata, es adquirir los equipos de protección individual (EPIs) que resulten necesarios para poder atender las necesidades de protección de la salud de los trabajadores, entre los cuales, se incluyen las mascarillas, consideradas EPIS dentro de la categoría III, siempre que su finalidad sea proteger a las personas que las llevan frente a la inhalación de sustancias peligrosas (por ejemplo, para la protección frente a partículas/aerosoles), como consta en el *"procedimiento de actuación para los servicios de prevención de riesgos laborales frente a la exposición al SARS-COV-"* del Ministerio de Sanidad, o el documento sobre marcado CE del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

En conclusión, se entiende que las resoluciones se ajustan a lo establecido tanto en el artículo 120 de la LCSP, como en el artículo 16 del RDL7/2020, en cuanto que había que adoptar las medidas para dotar a la empresa de EPIS y equipos informáticos para hacer frente al COVID-19, lo que justificaba la necesidad de actuar de manera inmediata.

SEGUNDA. - Alegaciones respecto al apartado II.1.3.4.- PREPARACIÓN, ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS y a los apartados 23 Y 25 DE LAS CONCLUSIONES.

Se indica en el anteproyecto de fiscalización que en ninguno de los expedientes consta la solicitud de ofertas, lo que se considera ajustado a lo establecido en el artículo 120 de la LCSP que exime de cumplir los requisitos formales de la Ley, siendo precisamente el más relevante el que no se exige una concurrencia de ofertas.

Respecto a la falta de la firma del adjudicatario en algunos contratos, debe destacarse que no supone una infracción del artículo 120 de la LCSP, sino de la normativa interna de TRAGSA, en la cual se estableció esta exigencia como mayor garantía para las situaciones que se habían conocido hasta la fecha de grave peligro, catástrofes o riesgo en un punto concreto del Estado, no para una situación de parálisis generalizada del país, en la que resultó imposible conseguir en tiempo real todas las firmas.

Lo mismo puede indicarse respecto al plazo de 90 días desde la declaración de emergencia que se establece en la norma para informar al Presidente, sin que la omisión de este requisito pueda entenderse como una debilidad significativa en el control y en la gestión interna de la



contratación, teniendo en cuenta, tanto que no es un requisito legal, como la situación sumamente excepcional existente.

TERCERA. - Alegaciones respecto al apartado II.1.3.5.- DACIÓN DE CUENTA AL CONSEJO DE MINISTROS Y CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE PUBLICIDAD APLICABLES A LOS CONTRATOS ANALIZADOS y al apartado 26 DE LAS CONCLUSIONES.

Está claro que, ni el artículo 151.1 de la LCSP, relativo a la resolución y notificación de la adjudicación, ni el artículo 154.14 de la misma norma, que regula el régimen aplicable al anuncio de formalización de los contratos, excluyen la publicación de la contratación por la vía de la tramitación de emergencia en el perfil del contratante de acuerdo con el artículo 63 de la LCSP. Estableciéndose, de igual forma, la publicación en el BOE, en el mismo plazo, en el caso de que los contratos hayan sido celebrados por la Administración General del Estado o por las entidades vinculadas a la misma que gocen de la naturaleza de Administraciones Públicas.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que la publicación en los periódicos oficiales que corresponda conforme al artículo 154 LCSP de la formalización de estos contratos, va referido a los contratos administrativos suscritos por una Administración Pública, no a los contratos privados suscritos poder adjudicador no Administración Publica como es TRAGSA; así se establece que *“Respecto a 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 en el Boletín Oficial del Estado.”*

En este mismo sentido, en relación a la dación de cuentas al Consejo de Ministros el artículo 120 LCSP impone que, *“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 dé cuenta de dichos acuerdos al Consejo de Ministros en el plazo máximo de treinta días”*; por lo que no sería aplicable a TRAGSA según lo expuesto.

CUARTA. - Alegaciones respecto al apartado II.1.3.6.- EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS y los apartados 27,28 y 29 DE LAS CONCLUSIONES.

Con relación al inicio de las prestaciones, el artículo 120 de la LCSP señala:

“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).”



El anteproyecto de fiscalización indica que, como no existe acta de inicio, se atiende a la primera factura para el cómputo del plazo, por lo que, se cumpliría el plazo de un mes en el 47,76 % de los contratos. Sin embargo, debe ponerse de manifiesto que tal criterio no se ajusta a la realidad, en cuanto que la primera factura no se emite el primer día de ejecución del objeto, sino en fecha posterior cuando ya se ha ejecutado, al menos, parte de la misma, por lo que el porcentaje indicado no se ajustaría a la situación real.

Respecto al pago en el plazo de 30 días desde la fecha de aceptación de los documentos que acrediten la conformidad con los servicios prestados, como bien se señala en el anteproyecto, el citado artículo 198.4 de la LCSP referencia el inicio del cómputo del plazo de 30 días para el pago a la fecha de aceptación de los documentos que acrediten la conformidad. En el caso de TRAGSA, esa aceptación viene a rondar un plazo de unos 10-15 días en el que intervienen, dependiendo del grado de responsabilidad, al menos tres personas relacionadas con el suministro que verifican, conforman y aprueban finalmente cada factura. A partir de esta aceptación transcurren, efectivamente, los 30 días que recoge el citado artículo antes de su pago. Hay que tener en cuenta que puede que, una vez aceptada la factura, concurren circunstancias achacables al proveedor (entre ellas es frecuente la caducidad de los certificados de estar al corriente de obligaciones tributarias sin el cual no es posible atender pago alguno al proveedor) que obligue a retrasar el pago.

En cualquier caso, no consideramos que TRAGSA incurra en retraso generalizado alguno en el pago a sus proveedores, prueba de ello se encuentra disponible en los informes que la Intervención General del Estado recoge sobre el Periodo Medio de Pago de las Administraciones (<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/PeriodoMedioPago/InformacionAAPPs/PMPdelasAAPP.aspx>) donde se puede comprobar este hecho.

No obstante, para los casos concretos puestos de manifiesto en el Informe, el retraso obedece principalmente a la confluencia de dos circunstancias. Por una parte, el cierre contable del periodo durante cuyo proceso, de unas semanas y tal y como ocurre en la propia AGE, no se encuentra operativo nuestro sistema por tareas de cierre del ejercicio pasado y apertura del siguiente, y por otra parte, por una cuestión meramente funcional, los pagos a proveedores se concentran en dos fechas de cada mes lo cual puede devenir en ligeros retrasos de algunos días con respecto a la fecha de vencimiento que arrojaría el estricto cálculo de 30 días desde la aprobación de la factura.