

## El valor y la eficiencia del dinero público ante la emergencia

**Silvia Espinosa González**

Auditora. Sindicatura de Comptes de Catalunya

*“Aquellos que planean lo hacen mejor que aquellos que no planean, incluso aunque muy pocas veces se apeguen a su plan.” Winston Churchill.*

**Resumen:** La tramitación de emergencia es un procedimiento excepcional que suspende la aplicación de los principios que rigen la contratación pública, en particular, los de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia y salvaguarda de la libre competencia.

En el marco de la actual crisis sanitaria, el tenor literal 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, amparaba la aplicación de la tramitación de emergencia para la adopción por parte de las entidades del sector público de medidas destinadas a hacer frente al COVID-19, puesto que exigía soluciones rápidas e inteligentes y agilidad para hacer frente a un enorme aumento de la demanda de bienes y servicios, al mismo tiempo que algunas cadenas de suministro se habían visto seriamente perturbadas.

Mediante el recurso a la contratación de emergencia los compradores públicos intentaron garantizar la disponibilidad de equipos, productos e infraestructuras con la máxima celeridad, aunque esta práctica de gestión administrativa debería haberse restringido a todos aquellos supuestos realmente imprevisibles, adecuadamente justificados y no exentos de una adecuada planificación de la gestión contractual. El recurso a la tramitación de emergencia debe estar siempre legitimado.

**Palabras Clave:** Contratación, emergencia, urgencia, pandemia, covid-19.

**Abstract:** The emergency processing is an exceptional procedure that suspends the application of the principles that govern public procurement, in particular, those of freedom of access to tenders, publicity and transparency, and safeguarding of free competition.

In the framework of the current health crisis, the literal tenor of article 16 of Royal Decree-Law 7/2020, of March 12, which adopts urgent measures to respond to the economic impact of COVID-19, protected the application of the emergency processing for the adoption by public sector entities of measures to deal with COVID-19, since it required quick and intelligent solutions and agility to deal with a huge increase in the demand for goods and services, at the same time that some supply chains had been seriously disrupted.

By resorting to emergency contracting, public buyers tried to guarantee the availability of equipment, products and infrastructure as quickly as possible, although this administrative management practice should have been restricted to all those truly unforeseeable cases, adequately justified and not exempt from adequate contract management planning. The use of emergency processing must always be legitimate.

**Keywords:** Hiring, emergency, urgency, pandemic, covid-19.



## El escenario de excepcionalidad ante la crisis sanitaria

La regulación de la contratación pública para situaciones de emergencia en nuestro ordenamiento jurídico ha tenido, hasta el momento, una clara vocación de permanencia en el tiempo, bajo el amparo de una actuación administrativa inmediata, absolutamente necesaria para remediar los daños derivados de una situación imprevista.

Como han pronunciado algunos tribunales administrativos, para que proceda la tramitación de la emergencia deben concurrir determinadas circunstancias, como la imposibilidad de utilizar otros procedimientos menos re restrictivos de la libre concurrencia; la apreciación de la emergencia por parte del órgano de contratación; una tramitación que se limite a lo estrictamente indispensable en el ámbito objetivo y temporal, o que, en determinadas situaciones, la causa no hubiera podido ser evitable mediante una actuación diligente del propio órgano de contratación, entre otros.

En este marco, el mes de abril de 2020 la Comisión Europea redactó una serie de medidas dirigidas a orientar a los compradores públicos<sup>1</sup>, como el recurso a la reducción de plazos mediante los trámites de urgencia; la adjudicación

mediante el procedimiento negociado sin publicación o la adjudicación directa, con carácter excepcional, e incluso la actuación pública en el mercado para buscar soluciones alternativas, contratar de forma conjunta con otros compradores o aprovechar las iniciativas de contratación pública conjunta de la Comisión. En definitiva, una oferta de flexibilidad a los compradores públicos por parte del marco europeo de contratación pública, siempre bajo el paraguas del claro nexo causal con la pandemia de COVID-19 y el uso de las medidas estrictamente necesarias para cubrir el vacío, hasta encontrar soluciones más estables.

Por otro lado, el escenario habilitante para la aplicación del mecanismo excepcional de contratación regulado en el artículo 120 de la LCSP, y para los contratos armonizados, fundamentado en el artículo 32.2.c de la Directiva 2014/24/UE, implica excepciones al procedimiento general de contratación, especialmente en las fases de preparación y adjudicación de los contratos. No obstante, también se establecen determinadas exigencias de publicidad, comunicación, plazos de ejecución, la limitación en lo estrictamente indispensable en el ámbito objetivo y temporal y la aplicación de la normativa general establecida en la ley de contratos del sector público por lo que refiere al cumplimiento de los contratos, y a la recepción y liquidación de la prestación.

1. Comunicación CE 2020/C108 I/01, Orientaciones de la Comisión Europea sobre el uso del marco de la contratación pública en la situación de emergencia relacionada con la crisis del COVID-19.

Bajo este marco normativo, el gobierno de la Generalitat de Catalunya y el del Estado declararon el carácter de emergencia a la contratación relacionada con la satisfacción de necesidades relacionadas con la pandemia de COVID-19, mediante normas que, bajo el nexo causal de la situación de pandemia, habilitaron la aplicación de este mecanismo de contratación.

En el ámbito estatal, el Real Decreto 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19, dispuso una regulación "ad hoc" del procedimiento excepcional de emergencia, mediante la justificación de la actuación inmediata por parte de las entidades del sector público para la adopción de medidas para hacer frente a la crisis sanitaria.

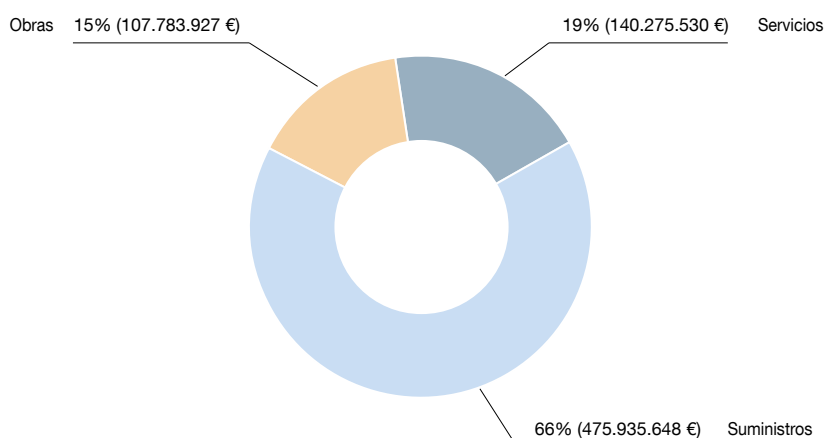
En el ámbito autonómico, el gobierno de la Generalitat de Catalunya aprobó el Acuerdo de 12 de marzo del 2020, por el cual se declaró de emergencia la contratación de suministros y servicios en el marco de la estrategia de respuesta a la epidemia de SARSCoV2, además del Decreto ley 6/2020, de 12 de marzo, de medidas urgentes en materia asistencial,

presupuestaria, financiera, fiscal y de contratación pública, con el fin de paliar los efectos de la pandemia generada por el coronavirus SARS-CoV-2; el Decreto ley 7/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes en materia de contratación pública, de salud y gestión de residuos sanitarios, de transparencia, de transporte público y en materia tributaria y económica, y el Decreto ley 11/2020, de 7 de abril, por el cual se adoptan medidas económicas, sociales y administrativas para paliar los efectos de la pandemia generada por la COVID19, y otras complementarias.

### Contratación pública de emergencia en Catalunya

Durante la pandemia del COVID-19, en el período comprendido desde el 12 de marzo de 2020, cuando se publicó el Real decreto-ley 7/2020, y el 31 de diciembre de 2020, la Generalitat de Catalunya y su sector público adjudicaron un total de 6.444 contratos de emergencia, por valor total de 724 M€<sup>2</sup>, IVA excluído, el 66% de los cuales fueron contratos de suministros:

Gráfico 1. Contratos de emergencia. Importe adjudicado. Año 2020



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la información de la Dirección General de Contratación Pública, Departamento de Economía y Hacienda, Generalitat de Catalunya.

2. Esta cifra presenta diferencias con la que figura en el Informe de fiscalización 32/2021 publicado por la Sindicatura de Comptes de Catalunya (739,40 M€, según el Registro público de contratos, y 704,05 M€, según la Plataforma de servicios de contratación pública, debido a la inclusión en el citado Registro de expedientes de emergencia no derivados del covid y a actualizaciones posteriores a la emisión del informe 32/2021).

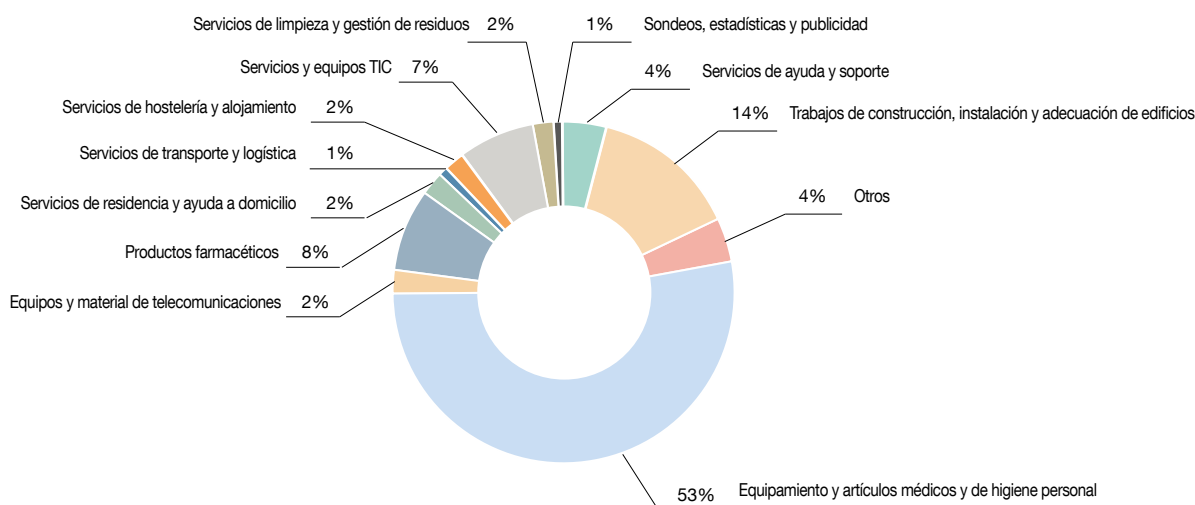
Los principales **objetos contractuales** que se adjudicaron por el trámite de emergencia durante el contexto generado por la pandemia del COVID-19, por tipología e importe, son los siguientes:

- **Suministro de elementos de protección individual (EPI)**, mascarillas, gel hidroalcohólico, guantes, batas, gafas, mamparas, y todos aquellos elementos de protección para hacer frente a la pandemia, para centros de salud, edificios administrativos y judiciales, centros penitenciarios, centros residenciales y similares, y para los trabajadores públicos y usuarios.
- **Suministros de equipamiento sanitario**, como respiradores y similares, e inversiones en edificios para atender necesidades de los centros sanitarios.
- **Limpieza, desinfección y saneamiento** de edificios administrativos y judiciales, centros penitenciarios, centros residenciales y similares.
- **Campañas publicitarias** institucionales en diferentes medios y redes sociales con el fin de informar a la población sobre la pandemia generada por el coronavirus.

- **Alojamiento y atención** a profesionales sanitarios y pacientes en apartamentos y hoteles, así como el **servicio de residencia** para personas mayores o personas con discapacidad que no pueden ser atendidas en su domicilio habitual o en el servicio residencial donde están ingresadas.
- **Otros gastos y servicio de soporte a la gestión de la pandemia**, como adecuación de espacios, servicios de consultoría, ingeniería, informática y teleoperación, obras, vigilancia, y traslados de pacientes y sanitarios, entre otros.

Así, el 53,4% de los importes adjudicados durante la gestión de la pandemia en el año 2020 responden a contratos para el suministro de equipos y artículos médicos y de higiene personal (los más significativos: respiradores, equipos de protección individual, mascarillas, batas y guantes); el 14,2%, a trabajos de construcción, instalación y adecuación de edificios; el 7,9%, a productos farmacéuticos; el 7,3%, a equipos y servicios TIC, y el resto, a servicios y suministros de hostelería, telecomunicaciones, residencia, limpieza y gestión de residuos, transporte y logística y otros servicios de ayuda a la gestión de la pandemia:

**Gráfico 2. Principales objetos de la contratación de emergencia. Año 2020.**

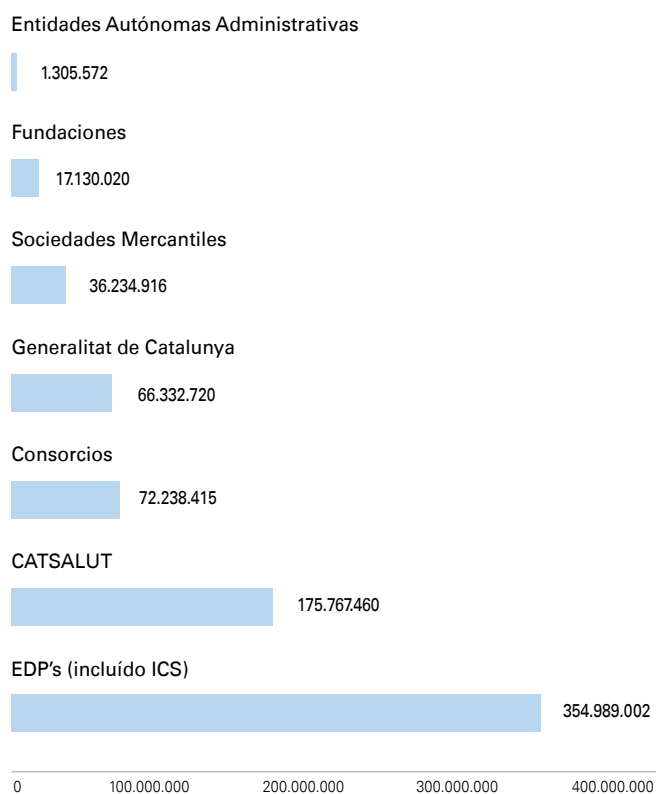


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la información de la Dirección General de Contratación Pública, Departamento de Economía y Hacienda, Generalitat de Catalunya.



De acuerdo con el **subsector presupuestario** al cual pertenecen los órganos de contratación que tramitaron y adjudicaron estos contratos, sabemos que el 49,0% de los importes fueron adjudicados por entidades de derecho público, sometidas al ordenamiento jurídico privado (EDP's) -entre las cuales se incluye el Institut Català de la Salut<sup>3</sup>, que concentra el 37,3% del importe adjudicado-; el 24,3%, por el Servei Català de la Salut (CatSalut)<sup>4</sup>, y el 26,7% restante, por entidades con otra naturaleza jurídica:

### Gráfico 3. Importes de la contratación de emergencia. Año 2020.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la información de la Dirección General de Contratación Pública, Departamento de Economía y Hacienda, Generalitat de Catalunya.

3. El *Institut Català de la Salut* es la empresa pública de servicios de salud más grande de Catalunya, que gestiona 285 equipos de atención primaria, tres grandes hospitales terciarios de alta tecnología (Vall d'Herbon, Bellvitge y Germans Trias), cuatro hospitales de referencia territorial (Arnau de Vilanova en Lleida, Joan XXIII en Tarragona, Josep Trueta en Girona y Verge de la Cinta en Tortosa) y un hospital comarcal (Viladecans).

4. El *Servei Català de la Salut* fue creado por la Ley 15/1990, de 9 de julio, de ordenación sanitaria de Catalunya, posteriormente modificada en diversas ocasiones. Es un ente público de naturaleza administrativa, adscrito al Departamento de Salud de la Generalitat de Catalunya, que se rige por los preceptos de la misma ley y sus disposiciones complementarias de desarrollo. Como garante de la prestación de los servicios sanitarios de cobertura pública a la ciudadanía, ofrece los servicios con carácter general, a través de los centros, servicios y establecimientos sanitarios integrados en el Sistema sanitario integral de utilización pública de Catalunya (SISCAT).



Desde el punto de vista de la **agrupación presupuestaria** a la cual pertenecen las entidades adjudicatarias, el Departamento de Salud y sus entidades adscritas adjudicaron el 83,1% de los contratos de emergencia el año 2020 (601,67 M€),

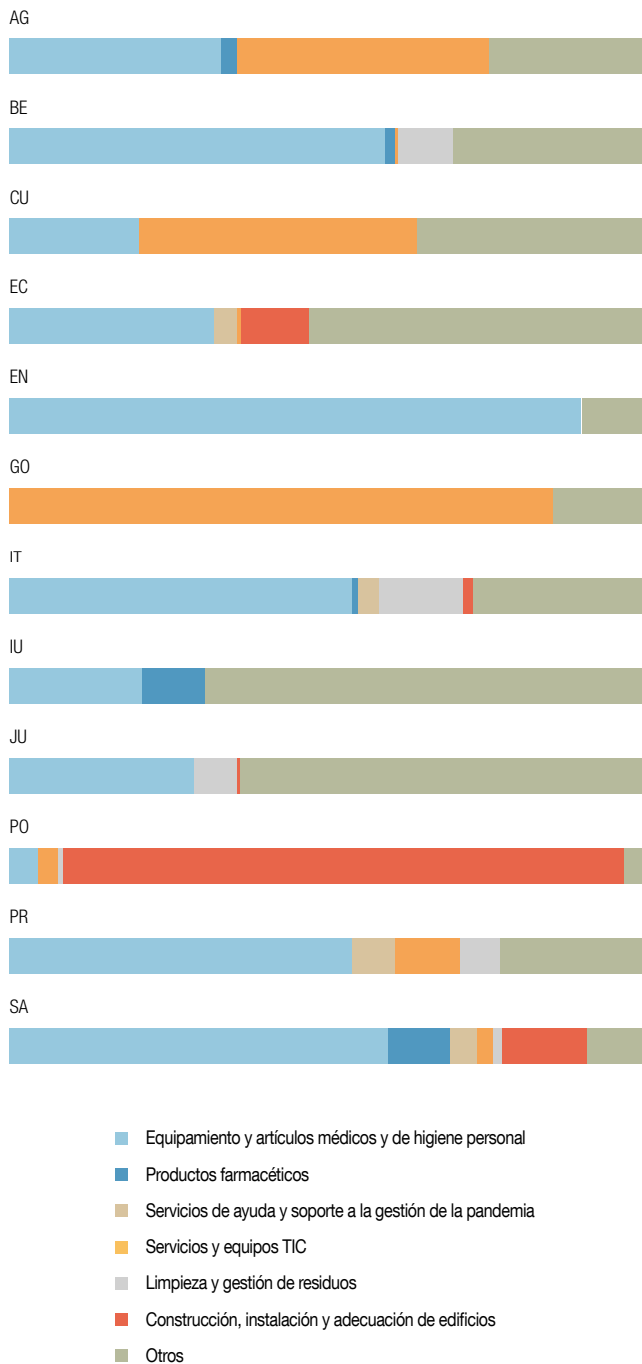
seguido, a mucha distancia, por el departamento de Políticas Digitales y Administración Pública y entidades adscritas, con un 6,1% de las adjudicaciones (44,41 M€):

**Cuadro 1. Importes adjudicados por departamento. Año 2020.**

Agricultura, Ramadería, Pesca y Alimentación - AG	163.836
Trabajo, Asuntos Sociales y Familias – BE	15.290.518
Cultura - CU	894.887
Vicepresidencia y Economía y Hacienda - EC	16.353.120
Educación – EN	6.988.704
Políticas Digitales y Administración Pública – GO	44.408.511
Interior – IT	6.274.611
Empresa y Conocimiento – IU	4.539.752
Justicia – JU	1.319.554
Territorio y Sostenibilidad – PO	25.726.623
Presidencia – PR	363.765
Salud - SA	601.674.224
<b>Total</b>	<b>723.998.105</b>

El detalle de los principales objetos contractuales adjudicados, por departamento de adscripción, es el siguiente:

**Gráfico 4. Principales objetos por departamentos de adscripción. Año 2020.**



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la información de la Dirección General de Contratación Pública, Departamento de Economía y Hacienda, Generalitat de Catalunya.





Un último análisis nos acerca a los **principales adjudicatarios** de los contratos de emergencia formalizados: del total de más de 3.000 proveedores que resultaron adjudicatarios de estos contratos, diez de ellos concentran el 28,4% del importe adjudicado. A estos diez empresarios la Generalitat de Catalunya y

las entidades de su sector público les encargaron el suministro de productos farmacéuticos y de equipamiento y artículos médicos y de higiene personal, por valor de 205,42 M€ el año 2020:

**Cuadro 2. Principales adjudicatarios de los contratos**

	Importe	%
Barna Import Medica, SA	55.066.999	7,6 %
Basic Devices, SL	31.091.870	4,3 %
Innjoo Technology, SL	26.418.700	3,6 %
Puente China España Comercio, SL	15.263.284	2,1 %
Abbott Rapid Diagnostics Healthcare	15.188.317	2,1 %
Ferroserv Servicios Auxiliares, SA	14.619.974	2,0 %
Fortune Access Ltd	13.650.000	1,9 %
UTE ACSA, SAU - Construcciones Bosch Pascual, SA -SOGESA, SAU	11.515.428	1,6 %
UTE Constructora Calaf – Serveis, obres i manteniment, SL - CIMELSA	11.481.643	1,6 %
UTE COPISA Constructora Pirenaica, SA – SURIS SL	11.121.239	1,5 %
<b>Total</b>	<b>205.417.454</b>	<b>28,4 %</b>



## Cómo se adjudicó y qué se puede mejorar

En primer lugar, es necesario contextualizar las contrataciones de emergencia en el marco de las dificultades de gestión que ha comportado el hecho de afrontar una situación totalmente grave e imprevisible. Precisamente por la excepcionalidad de la situación generada por la pandemia, las conclusiones derivadas de los controles debieran ser una guía de mejora para actuaciones futuras en contextos similares, que no deben darse en una situación en la cual la actividad contractual pueda ser objeto de una adecuada planificación y programación.

Con este objetivo, la Sindicatura de Comptes de Catalunya llevó a cabo la fiscalización de una muestra de 202 contratos de emergencia, tramitados por 24 entidades y 6 departamentos de la Administración de la Generalitat de Catalunya en el contexto de la pandemia, con un importe total adjudicado de 403,45 M€, aproximadamente el 56% del importe total tramitado de emergencia.

A partir de las conclusiones de este trabajo, es posible identificar algunos elementos susceptibles de mejora:

### Causa de la tramitación

- *Objetos contractuales* alejados de las necesidades destinadas a la protección del covid que, por lo tanto, debieran haberse adjudicado respetando los principios de publicidad y concurrencia.
- Contratos en los cuales *no se aprecia causa* para la tramitación de emergencia, cuyo objeto debiera haberse licitado mediante un procedimiento ordinario.
- La *necesidad* de la contratación no se ha *satisfecho de inmediato o la ejecución del contrato se prolonga* igual o más allá de lo que lo hubiera hecho haciendo uso de un procedimiento abierto o simplificado, en cuyo caso se hace difícil apreciar la causa que la motivó.

### Necesidad e idoneidad del contrato

- Faltan *informes técnicos justificativos* que avalen la concurrencia de las circunstancias habilitantes para la tramitación de emergencia, o éstos no hacen referencia al uso del procedimiento de emergencia de forma puntual, hasta poder recurrir a procedimientos ordinarios.

- No existe siempre un *cálculo de necesidades* suficientemente justificado, o es tardío.
- *El objeto social del adjudicatario* no incluye la actividad objeto del contrato. En el caso de las *consultorías* adjudicadas -tanto de diagnóstico de la pandemia y establecimiento de estrategias para la organización, como de selección de personal, diseños organizativos u otros- algunas podrían haberse prestado mediante personal propio o de entidades adscritas, sin necesidad de recurrir a la externalización de los servicios.

### Publicidad y obligaciones de comunicación

- Existen algunos contratos de emergencia pendientes de *comunicar y publicar* en el Registro Público de Contratos.
- *No se incluye en el perfil del contratante* determinados documentos como la resolución de adjudicación o el informe justificativo.
- Algunos *contratos no han sido comunicados* al Gobierno de la Generalitat, como era preceptivo, o este trámite se ha realizado fuera del plazo previsto.

### Ejecución de los trabajos adjudicados

- El *inicio de ejecución* de algunos trabajos adjudicados por emergencia se produce más allá del plazo de un mes de la comunicación de la resolución de adjudicación.
- Algunas prestaciones encargadas se *dilatan en el tiempo*, incluso más allá del período que comprende el estado de alarma, a pesar de que la contratación de emergencia lleva asociada la necesidad de dar cobertura a necesidades inmediatas con la máxima celeridad, sin que se impulse en paralelo la contratación ordinaria correspondiente.
- Existen *facturas que no presentan una exhaustiva o adecuada descripción* de los servicios prestados, los bienes suministrados o la referencia a los albaranes de entrada.
- Se producen *incumplimientos de determinadas obligaciones que se establecieron en el contrato*, como la falta de presentación de certificados acreditativos de fabricación; de justificación de los recursos adscritos al servicio prestado, o de la rendición de cuentas, por parte del adjudicatario, del desempeño de la actividad contratada.



## Pago de las prestaciones

- Los *precios unitarios contratados* para un mismo artículo o producto pueden diferir significativamente, en función del proveedor o la fecha de adjudicación. Difieren significativamente también en caso de tratarse de objetos contractuales y proveedores habituales de la misma entidad a la cual pertenece el órgano de contratación.
- En algunas adquisiciones *no se aplica la exención* prevista en el impuesto sobre el valor añadido que entró en vigor el 23 de abril de 2020, mediante el Real decreto ley 15/2020, de 21 de abril, para las entregas de bienes, importaciones y adquisiciones intracomunitarias de material sanitario para la lucha contra la covid-19.
- En el marco del artículo 120 de la LCSP, la Intervención General reguló la tramitación de pagos avanzados mediante la Instrucción 4/2020, de 31 de marzo, en el marco de las previsiones del Decreto ley 16/2020, de 5 de mayo, de medidas urgentes complementarias en materia de transparencia, ayudas de carácter social, contratación y movilidad para hacer frente al COVID-19. Según la referida instrucción, en los casos de pagos previos a la recepción de la prestación, era necesaria la previsión de un anticipo que debía

contabilizarse con una factura proforma, en espera de la factura definitiva, y en algunos casos, no existe una acreditación posterior de la conformidad de ejecución del contrato.

- El pago de algunas facturas supera *el plazo de 30 días* establecido en la Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la cual se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

## Recepción y liquidación

- Faltan *albaranes*, o éstos no registran las fechas de entrada en almacén.
- Algunos *servicios anexos* vinculados a la prestación principal *no están documentados* con la debida formalidad, como el servicio de vuelos de avión o servicios logísticos y de transporte.
- No se acredita correctamente en todos los casos la *recepción de las mercancías* o la ejecución de los trabajos, de modo que algunos contratos se ejecutan sin la formalización de los preceptivos actos positivos de recepción o conformidad.

- Se aprecian debilidades en los *circuitos internos de control de entradas de estoc* en los almacenes, gestionados por empresas que prestaron el servicio de operador logístico.

## El camino para la mejora

La UE ha reconocido que el COVID-19 es una crisis sanitaria que requería soluciones rápidas e inteligentes, así como una cierta agilidad para hacer frente a un exponencial aumento de la demanda de determinados bienes y servicios, cuando ciertas cadenas de suministro se vieron interrumpidas.

En este sentido, la Administración de la Generalitat de Catalunya encontró soluciones que estuvieron operativas en plazos breves y se gestionó la escasez de suministros de forma efectiva.

Aun así, existe camino para la mejora. Es necesario evitar comportamientos oportunistas de los proveedores y, en última instancia, asegurar el valor y la eficiencia del dinero público para hacer frente a las crisis. Uno de los mayores aprendizajes es que la contratación de emergencia no tiene por qué ser opaca. No basta con dar transparencia a la adjudicación de estos contratos. Hemos puesto el foco principal en el cumplimiento de la transparencia en la fase de adjudicación, aunque deberíamos ponerla también, o con idéntica intensidad, en la ejecución de estos contratos.

En este contexto, la Dirección General de Contratación Pública del Departamento de Economía y Hacienda de la Generalitat de Catalunya ha dictado diversas posibilidades de tramitación, en el caso de que fuera imprescindible la ejecución del contrato o el mantenimiento de la prestación y no fuera posible la ejecución en el plazo previsto con el procedimiento ordinario, como la prórroga de contratos vigentes; la tramitación de urgencia; la contratación menor por tiempo imprescindible o la reducción del valor estimado de contrato con la finalidad de tramitar el contrato por procedimiento simplificado. En esa misma línea, la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIRESCON) recomendó, en su informe especial de supervisión de contratos de emergencia, valorar, en cada caso, la oportunidad de optar por el trámite

de urgencia de los artículos 119 y 168 de la LCSP, con el fin de proporcionar la agilidad necesaria en la tramitación y, al mismo tiempo, preservar los principios de publicidad, transparencia y concurrencia.

Así, con la mirada puesta en el futuro tras la pandemia de COVID-19, es necesario actuar teniendo en cuenta las necesidades estructurales. Las crisis sanitarias mundiales, como la presente, han evidenciado la necesidad de prepararse con antelación a futuros desafíos que requieran innovación. Ya en 2010, el Parlamento Europeo y el Consejo subrayaron la necesidad de introducir un procedimiento común para la adquisición conjunta de medidas de salud pública y de coordinar una respuesta conjunta a nivel de la Unión<sup>5</sup>.

La contratación pública atraviesa una etapa importante. Las tensiones que ha supuesto la crisis del Covid 19, los fondos de recuperación Next Generation y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en el marco de la Agenda 2030, incidirán, sin duda, en la manera de contratar. Queda mucho por hacer.

## Bibliografía

- **Presupuestos de la Generalitat de Catalunya (2020-2021).**
- **Dirección General de Contratación Pública, Departamento de Economía y Hacienda de la Generalitat de Catalunya.** Contratación pública tramitada de emergencia durante la pandemia del covid-19 (visor actualizado a abril 2021)
- **Intervención General de la Generalitat de Catalunya.** Informe de control de los contratos y convenios tramitados en el marco de la estrategia de respuesta a la epidemia del SARS-CoV-2 por los departamentos y entidades autónomas administrativas de la Generalitat de Catalunya y del Servei Català de la Salut (julio 2021)
- **Sindicatura de Comptes de Catalunya.** Informes de fiscalización 32/2021 y 33/2021.

5. Decisión No 1082/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2013 sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud y por la que se deroga la Decisión No 2119/98/CE.