



TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUMEN

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE LA
ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO VINCULADOS A LAS
POLÍTICAS DE GASTO 13 "SEGURIDAD CIUDADANA E INSTITUCIONES
PENITENCIARIAS", 31 "SANIDAD" Y 32 "EDUCACIÓN", EJERCICIO
2021



[Informe n.º: 1.544](#)
[Aprobado por el Pleno el 20/12/2023](#)



INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO VINCULADOS A LAS POLÍTICAS DE GASTO 13 "SEGURIDAD CIUDADANA E INSTITUCIONES PENITENCIARIAS", 31 "SANIDAD" Y 32 "EDUCACIÓN", EJERCICIO 2021

Materia examinada: Contratación sujeta a la LCSP



¿Qué es?

La contratación examinada es la constituida por los expedientes de contratación formalizados por los incluidos en el ámbito subjetivo de la fiscalización, durante el ejercicio 2021 con financiación proveniente de las Políticas de Gasto 13, 31 y 32.

¿Por qué es importante?

- ✓ Por su relevancia cuantitativa
- ✓ Por su trascendencia en la gestión de los recursos públicos.



¿Qué se ha analizado?

- Los expedientes de contratación sujetos a la LCSP vinculados a las políticas de gasto 13, 31 y 32.

Formalizados en el ejercicio 2021

No solo de los ministerios y sus órganos y entidades dependientes, sino también de 4 Mutuas colaboradoras de la SS



Con qué objetivos?

- Verificar el cumplimiento de la normativa de aplicación.
- Examinar el cumplimiento de las prescripciones de transparencia, de la igualdad efectiva de mujeres y hombres y de sostenibilidad ambiental.
- Comprobar la adecuación de contratos y expedientes a los fines y objetivos institucionales de los órganos, organismos y entidades que los formalizaron.



Conclusiones

- ❑ Inclusión en varios contratos de condiciones especiales de ejecución relacionadas con la igualdad de género o la materia ambiental, pese a que en la mayoría de los casos no consta que se haya realizado el oportuno seguimiento del cumplimiento de las mismas.
- ❑ Insuficiente justificación en varios contratos de los criterios de adjudicación y de la elección de los requisitos de solvencia.
- ❑ Establecimiento de la no revisión de precios en expedientes de importe elevado y larga duración, pudiendo suponer un factor de riesgo tanto para el contratista como para el órgano de contratación.
- ❑ Deficiencias formales en varios expedientes referidas a publicidad, garantías y formalización, y retrasos en algunos pagos.
- ❑ En ciertos casos falta de memoria económica, criterios de adjudicación inadecuados y no aplicación del sistema de control.



Recomendaciones

- ❑ Realizar el cálculo del valor estimado del contrato sobre el importe máximo que tras las prórrogas y modificaciones pueda alcanzar.
- ❑ Efectuar la valoración del riesgo operacional para la calificación jurídica de los conciertos, como contratos de servicios o como concesiones de servicios, considerando la existencia de gastos fijos necesariamente derivados del clausulado del contrato.
- ❑ Incluir cláusulas de revisión de precios para limitar el riesgo en contratos de larga duración, atendido la Actividad H.2.b)-c de la Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026.
- ❑ Adoptar en los PCAP sistemas y/o procedimientos que permitan controlar la correcta y completa ejecución del contrato y, en su caso, imponer las penalidades que procedan.



■ Por qué se lleva a cabo esta fiscalización

Tanto por su relevancia cuantitativa como por su trascendencia en la gestión de los recursos públicos, la contratación pública ha constituido tradicionalmente uno de los objetivos prioritarios del Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su actividad fiscalizadora.

Esta fiscalización pretende dar continuidad a las periódicamente realizadas por este Tribunal en el ámbito de la actividad contractual sujeta a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), si bien y de acuerdo con la nueva distribución de competencias entre los Departamentos del Tribunal de Cuentas ha ceñido a la llevada a cabo en ejecución de tres Políticas de Gasto relevantes: 13 "Seguridad Ciudadana e Instituciones Penitenciarias", 31 "Sanidad" y 32 "Educación".

■ Trascendencia económica de la fiscalización

Por lo que se refiere a la importancia económica de la contratación incluida en el ámbito de la fiscalización, cabe decir que a consecuencia de las obligaciones impuestas por el artículo 335 de la LCSP, se habían recibido en el Tribunal de Cuentas 845 extractos de expedientes de contratación formalizados durante 2021, por un importe conjunto de 3.714.285.451,71 euros, financiados con cargo a las Políticas de Gasto 13, 31 y 32, que constituyen el ámbito material de la fiscalización.

La distribución de los extractos antes citados, atendidas las Políticas de Gasto que los financian y los tipos de contratos resultan ser las siguientes:

CUADRO N.º 1
EXTRACTOS CONTRATOS POR POLÍTICA DE GASTO Y TIPO DE CONTRATO 2021
(miles de euros)

Tipo de Contrato	Política de Gasto 13		Política de Gasto 31		Política de Gasto 32		Nº Total	Importe Total €
	Nº Ctos	Importe €	Nº Ctos	Importe €	Nº Ctos	Importe €		
Obras	8	12.680	11	15.922	7	25.145	26	53.747
Servicios	84	315.933	533	326.330	41	74.743	658	717.006
Suministros	82	149.838	69	88.080	7	17.457	158	255.375
Concesión de servicios	0	0	1	1.620.712	0	0	1	1.620.712
Administrativos especiales	0	0	0	0	1	1.882	1	1.882
Acuerdos Marco			1	1.065.595			1	1.065.595
TOTAL	174	478.451	615	3.116.639	56	119.227	845	3.714.317

De la contratación indicada se seleccionó una muestra de 111 contratos, atendiendo importes, tipo de contrato y modalidad de adjudicación, con un importe total de **3.238.350** miles de euros, lo que implica que se fiscalizado el 13,1 % de los extractos remitidos, que representan el 87,2 % del importe de los mismos.

CUADRO N.º 2
CONTRATOS SELECCIONADOS E IMPORTE POR POLÍTICA DE GASTO
(miles de euros)

Política de gasto	Nº de contratos	% sobre el total ctos.	Importe de adjudicación (miles de euros)	% sobre el total
13	27	15,5	432.593	90,4
31	75	12,2	2.778.468	89,1
32	9	16	27.291	22,9
Total	111	13,1	3.238.350	87,2

■ ¿Cuál es la finalidad perseguida con la fiscalización?

Esta fiscalización persigue conocer el grado de cumplimiento de los requisitos legales de la contratación formalizada por los agentes afectados durante el ejercicio 2021, esto es por los órganos, organismos, entidades y agencias que desarrollan actividades de gestión de las Políticas de Gasto 13, 31 y 32, radicados principalmente en los Ministerios del Interior, Sanidad y Educación, así como por las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social respecto de la Política de Gasto 31, Sanidad.

Asimismo, se ha verificado el cumplimiento de las prescripciones de transparencia establecidas, en su caso, por la normativa aplicable en el periodo fiscalizado y la observancia de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y de sostenibilidad ambiental en todo aquello que, de conformidad con dicha normativa, pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

■ Resultados de la fiscalización

1. En relación con la política de gasto 13 “Seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias”

Se han observado algunas deficiencias que pueden afectar o afectaron a la ejecución de la actividad vinculada a la prestación, así como deficiencias formales referentes a publicidad, garantías, formalización o retrasos en algunos plazos legales.

Asimismo, algunos de los expedientes prevén que los precios de la adjudicación no serán revisables, lo que para contratos de esta cuantía y duración puede suponer un factor de riesgo tanto para el contratista como para el órgano de contratación, ya que unos elevados niveles de inflación aumentarían la posibilidad de incumplimiento y, además, podría perjudicar el acceso de las PYMES a las licitaciones.

2. En relación con la política de gasto 31 “Sanidad”

Los resultados se presentan distinguiendo los ministerios y sus entidades dependientes de aquellas otras asociaciones privadas sujetas a la tutela ministerial como las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social.

- Respecto del ámbito de **los ministerios y sus entidades dependientes** se han apreciado deficiencias en la justificación del empleo de los procedimientos de licitación, de los requisitos de solvencia o de

los criterios de adjudicación recogidos en los PCAP correspondientes, así como en la constitución de las garantías, la dación de cuentas al Consejo de Ministros o la formalización.

También aquí se han apreciado casos en los que se estableció que los precios de adjudicación no serían revisables, lo que, como se dijo anteriormente, podría entrar en contradicción con el objeto y finalidad de la LCSP respecto de las PYMES.

En la contratación de un acuerdo marco para la compra de productos sanitarios la tramitación se demoró como consecuencia de la cantidad de subsanaciones y requerimientos de documentación que hubieron de hacerse, de manera que los precios fijados finalmente en las formalizaciones no se ajustaban ya a la situación del mercado, por lo que el número y cuantía de los contratos basados en el acuerdo marco fue muy reducido.

En algunos contratos el pago sufrió retrasos respecto al legalmente establecido.

- Por lo que se refiere a los resultados obtenidos respecto de cuatro **mutuas colaboradoras con la Seguridad social** se han apreciado deficiencias como la ausencia o falta de concreción del informe de insuficiencia de medios con los que afrontar la satisfacción de una necesidad pública. Esta misma ausencia se aprecia respecto del informe que justifica la elección del procedimiento y los criterios de adjudicación.

Algunos de los expedientes carecen de una memoria económica y para el cálculo del valor estimado no se ha tenido en cuenta el porcentaje de la modificación prevista sobre las prórrogas.

Los conciertos celebrados en varios contratos fiscalizados se han considerado contratos de servicios, sin valorar convenientemente la existencia o no de riesgo operacional, cuando en función del contenido de los pliegos podrían calificarse de concesión de servicios.

Se ha establecido como criterio de adjudicación o cláusula del PCAP o PPT o condición especial de ejecución, el arraigo territorial sin que medie justificación adecuada, lo que puede haber perjudicado la concurrencia de licitadores.

En algunos contratos se prevé el empleo de umbrales de valoración en criterios sujetos a juicio de valor sin que ello haya supuesto la constitución de comités de expertos.

Se han detectado deficiencias en el control de la ejecución, por la no realización del sistema de control previsto, y se ha observado en varios casos el incumplimiento de los plazos de pago previstos legalmente.

Pese a que en algunos contratos se habían previsto penalidades por demora en la ejecución del contrato o por incumplimiento defectuoso de las prestaciones, producida esa demora o ese incumplimiento defectuoso, no consta ni el inicio del procedimiento para la imposición de la penalidad.

3. En relación con la política de gasto 32 “Educación”

En algunos casos no se justifica el empleo de los criterios de solvencia, de adjudicación, o las condiciones especiales de ejecución recogidas en los PCAP respectivos.

Se aprecian algunos casos con deficiencias en la retención de créditos y en la constitución de garantías

En uno de los expedientes se produjo una diligente gestión del control de la ejecución del contrato que ha culminado con la imposición de las penalidades previstas en ley detrayendo su importe de las



cantidades facturadas.

4. En relación con el seguimiento de recomendaciones

Del seguimiento de las recomendaciones contenidas en los informes previos del Tribunal sobre la contratación de los mismos órganos o entidades fiscalizados se desprende que en lo referente al informe 1.331 sobre fiscalización de la contratación celebrada realizada por los ministerios del área político administrativa del Estado y sus organismos durante 2016, se han cumplido totalmente 2 recomendaciones, parcialmente 5 y una está en curso. En cuanto a los informes previos sobre dos de las mutuas, una recomendación se considera no aplicable, 5 totalmente cumplidas , 7 parcialmente cumplidas y 2 no cumplidas.

5. En relación con la igualdad de género, la transparencia y la sostenibilidad ambiental

Resulta destacable la inclusión en varios contratos de condiciones especiales de ejecución relacionadas con la igualdad de género o la materia medioambiental. No obstante, en la mayoría de los casos no consta que se haya realizado el oportuno seguimiento del cumplimiento de las mismas.

■ Valoración global

La contratación pública, dada su relevancia cuantitativa y su trascendencia en la gestión, ha sido objeto de un examen continuado por el Tribunal de Cuentas, debiendo destacar que, en el caso del sector público administrativo e institucional a que se refiere la presente fiscalización, se observa una mejora en cuanto al cumplimiento de las obligaciones previstas en la legislación sobre contratación pública. En este sentido, la mayoría de las deficiencias detectadas tienen un carácter fundamentalmente formal, con una reducida incidencia en el resultado de las licitaciones, si bien resulta conveniente mejorar algunas cuestiones en que se observan ciertas carencias o deficiencias, principalmente en las fases de preparación y ejecución, reforzando los controles, así como estudiar modificaciones en algunas previsiones como las relativas a la falta de la aplicación de las revisiones de precios en ciertos contratos, sobre todo en un contexto de altos niveles de inflación.

No obstante lo anterior, en el caso de las mutuas colaboradoras de la Seguridad Social se ha apreciado una mayor intensidad en las deficiencias identificadas que afectan a las diversas fases de la contratación, siendo necesario corregir determinados aspectos que no son exclusivamente formales, como los relativos a la inadecuada justificación de determinados criterios de adjudicación empleados o de la insuficiencia de medios para acudir a determinadas contrataciones, así como la mejora en la calificación de los contratos, en la elaboración de las memorias económicas y en el control de la ejecución.

La Ley de Contratos del Sector Público aprobada en 2017 estableció como novedad la obligación de incluir consideraciones de tipo social, medioambiental y de innovación y desarrollo, ya sea como criterios de adjudicación o como condiciones especiales de ejecución. En la presente fiscalización se ha observado que dichas consideraciones se están introduciendo de manera paulatina, si bien se pone de relieve la necesidad de que todos los órganos y entidades contratantes objeto de esta fiscalización realicen un control adecuado de la efectiva aplicación de dichas consideraciones incluidas en los contratos.

RECOMENDACIONES

A los órganos y entidades fiscalizados

1. A fin de dar adecuada satisfacción a la Actividad H.2.b)-c de la Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026, en aquellos contratos de elevado importe y larga duración (24 meses, prorrogables) sería oportuno incluir cláusulas de Revisión de Precios a fin de limitar el factor de riesgo a asumir tanto para el contratista como para el órgano de contratación.
2. Sería oportuno adoptar procedimientos que permitan realizar un seguimiento adecuado del pago de las facturas, evitando incurrir en intereses de demora.
3. En la elaboración de los expedientes de contratación pudieran incluirse memorias económicas que permitan constatar el cumplimiento de los artículos 100, 101 y 102 de la LCSP.
4. Para realizar el cálculo del valor estimado debiera considerarse el importe máximo que tras las prórrogas y modificaciones pueda alcanzar el contrato, respetando eso si el límite del porcentaje de modificación impuesto en los PCAP sobre el presupuesto base de licitación.
5. Al efectuar la valoración del riesgo operacional para la calificación jurídica de los conciertos como contratos de servicios o concesiones de servicios, debiera considerarse la existencia de gastos fijos necesariamente derivados del clausulado del contrato.
6. Sería adecuado incluir en el expediente una justificación adecuada de la utilización del arraigo territorial en los PCAP que permita vincularlas con el objeto y el importe del contrato, y que respeten los principios de concurrencia, igualdad y no discriminación que rigen la contratación pública.
7. Los PCAP debieran establecer sistemas o procedimientos que permitan controlar la correcta y completa ejecución del contrato en atención a los pliegos y a las ofertas realizadas y, en su caso, imponer las penalidades que procedan.