

**INFORME ESPECIAL
DE SUPERVISIÓN
DE LOS
CONTRATOS
TRAMITADOS
POR VÍA DE
EMERGENCIA**

MARZO 2021

OIR_eScon

**OFICINA INDEPENDIENTE DE REGULACIÓN Y
SUPERVISIÓN DE LA CONTRATACIÓN**

INFORME ESPECIAL DE SUPERVISIÓN DE LOS CONTRATOS TRAMITADOS POR VÍA DE EMERGENCIA – marzo 2021.

ÍNDICE

I. Introducción	3
II. Marco jurídico de los contratos tramitados por vía de emergencia. Especial referencia a su publicidad y transparencia.	5
1. Breve referencia a los antecedentes jurídicos de la regulación de la tramitación por vía de emergencia.	5
2. Regulación actual de la tramitación de emergencia. Especial referencia a la publicidad de los contratos.	6
3. El marco interpretativo de la tramitación de emergencia. Diversos pronunciamientos de órganos jurisdiccionales, administrativos, consultivos y de control.	8
A. Pronunciamiento de órganos jurisdiccionales sobre la tramitación de emergencia	8
B. Informes de los órganos consultivos en materia de contratación pública sobre la tramitación de emergencia	9
C. Pronunciamiento de los Tribunales administrativos de resolución del recurso especial en materia de contratación pública.	10
D. Informes de órganos de control interno o externo relativos a la tramitación de emergencia.	10
E. La regulación de emergencia como medio de gestión de la crisis provocada por el COVID-19	11
III. Metodología.	14
IV. La publicidad de los contratos tramitados por vía de emergencia en los años 2018 y 2019	19
1. La publicidad en las referencias del Consejo de Ministros y los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas.	19
A. Actos de “toma de razón” por los órganos de Gobierno, de contratos tramitados por vía de emergencia	19
B. Gasto público de los contratos tramitados por vía de emergencia puestos en conocimiento de los órganos de Gobierno.	20
2. Publicidad de los contratos tramitados por vía de emergencia en 2018 y 2019	22
A. Comprobación del carácter de la tramitación	23
B. Gasto (PBL) en contratación de emergencia de los años 2018 y 2019	25
C. Omisiones de información en los anuncios de resoluciones de adjudicación y formalización de los contratos.	26
D. Distribución del gasto según la naturaleza del órgano de contratación y el lugar de ejecución de los contratos tramitados por vía de emergencia.	31
E. La contratación de emergencia por tipo de procedimiento.	32

F.	La contratación de emergencia por objeto de contrato _____	38
G.	Relación entre el objeto del contrato y la tramitación de emergencia _____	43
H.	La publicación en PLACSP de contratos tramitados por vía de emergencia publicados en las Plataformas Autonómicas agregadas. _____	45
V.	La publicidad de los contratos tramitados por vía de emergencia como consecuencia de la crisis provocada por la COVID-19 _____	47
1.	La publicidad en las referencias en el Consejo de Ministros y los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas. _____	47
A.	Actos de “toma de razón” por los órganos de Gobierno de contratos tramitados por vía de emergencia _____	49
B.	Gasto público de los contratos tramitados por vía de emergencia puestos en conocimiento de los órganos de Gobierno. _____	52
2.	La publicidad de los contratos tramitados por vía de emergencia vinculados a la crisis provocada por el COVID-19 en la Plataforma de Contratación del Sector Público y las Plataformas Autonómicas. _____	56
A.	El presupuesto base de licitación de la contratación por vía de emergencia vinculada a la crisis COVID-19 según la naturaleza del órgano de contratación y el lugar de ejecución. _____	58
B.	La contratación de emergencia según la naturaleza del órgano de contratación. _____	60
C.	La contratación de emergencia por tipo de contrato _____	62
D.	La contratación de emergencia por tipo de procedimiento seleccionado en la publicación. _____	63
E.	El objeto de los contratos tramitados por vía de emergencia. El análisis de los CPV más utilizados. _____	66
F.	La publicación en PLACSP de contratos tramitados por vía de emergencia publicados en las Plataformas Autonómicas agregadas _____	69
G.	Evolución de la publicidad de los contratos tramitados por vía de emergencia en el periodo 14 de marzo a 31 de diciembre de 2020. _____	71
3.	Aspectos observados y susceptibles de mejora en la publicación de los contratos tramitados por vía de emergencia como consecuencia de la crisis provocada por el COVID-19. _____	75
VI.	Conclusiones _____	82
VII.	Recomendaciones _____	87

I. INTRODUCCIÓN

El Plan estratégico 2020-2024 de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon) establece como medida específica, dentro del Objetivo relativo a la Supervisión de la Contratación, la medida I.8 dirigida a *“sistematizar la supervisión mediante la aprobación de un plan de actuaciones de supervisión de la contratación con carácter anual, de ámbito subjetivo y objeto más específico y acotado, cuyas conclusiones se integrarán en el informe anual de supervisión”*. Así, en enero del 2020 se decidieron una serie de actuaciones de supervisión cuyas conclusiones formarían parte del Informe Anual de Supervisión de la Contratación de 2020, entre las cuales se encontraba la actuación de supervisión de los contratos tramitados por vía de emergencia realizados en el periodo de vigencia 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), esto es, desde marzo del 2018 hasta el 31 de diciembre de 2019. En ejecución de dicha actuación, la Oficina comenzó la recogida de datos en este ámbito.

De otra parte, la situación de emergencia de salud pública provocada por la crisis sanitaria del COVID-19, y su innegable impacto en la contratación pública, originó que la OIReScon llevase a cabo una serie de actuaciones entre las que cabe destacar el [“Informe Especial de Supervisión de la publicidad de los contratos tramitados por vía de emergencia derivados de la situación provocada por el COVID-19”](#). En efecto, la OIReScon, estimó de especial interés supervisar el cumplimiento de la obligación de publicidad en los contratos adjudicados por tramitación de emergencia, vinculados directa o indirectamente con la situación provocada por el COVID-19 y celebrados al amparo de la normativa vigente, ya sea la aprobada ad hoc tras la declaración del estado de alarma o la LCSP y demás normativa preexistente.

Así, la OIReScon, en ejercicio de sus competencias y al amparo del artículo 332.6.c) de la LCSP, elaboró el primer “Informe Especial de Supervisión – El principio de publicidad en los contratos tramitados por vía de emergencia en el estado de alarma”, publicado el 30 de abril, en el que analizaba, en el periodo del 14 de marzo al 27 de abril, la publicidad en los contratos tramitados por vía de emergencia (618 contratos) y se reflejaban los resultados de la supervisión y verificación del cumplimiento del citado principio. En dicho Informe Especial de Supervisión (IES) se anunciaba, ya en su presentación, el carácter vivo del documento, con el compromiso de actualizar sus resultados semanalmente. Dicha actualización tuvo lugar hasta el 23 de junio, fecha en la que, coincidiendo con el fin del primer estado de alarma del año 2020, se publicó la última versión del citado documento. En esta última actualización y cierre se supervisaron 11.177 contratos tramitados por vía de emergencia publicados en las plataformas de contratación del conjunto del sector público.

Con posterioridad, se ha decidido extender el ámbito temporal de esta supervisión para abarcar todo el ejercicio 2020, llegando a supervisarse un total de 22.379 contratos.

Habida cuenta de lo anterior, la Oficina ha considerado oportuno poner en común la supervisión y análisis de los contratos de emergencias llevados a cabo en los ejercicios 2018 y 2019 (en la que finalmente se han supervisado 349 contratos tramitados por vía de emergencia) y la supervisión realizada a los contratos tramitados por vía de emergencia derivados de la situación provocada por el COVID-19 desde el 14 de marzo hasta el 31 de diciembre de 2020, con el fin de analizar la adecuación de su elección para los fines perseguidos.

En conclusión, el presente informe se ha elaborado de acuerdo con los objetivos anteriormente expuestos y, con arreglo al artículo 332.1 de la LCSP, ha sido aprobado por el pleno del órgano colegiado el día 16 de marzo de 2021.

II. MARCO JURÍDICO DE LOS CONTRATOS TRAMITADOS POR VÍA DE EMERGENCIA. ESPECIAL REFERENCIA A SU PUBLICIDAD Y TRANSPARENCIA.

1. Breve referencia a los antecedentes jurídicos de la regulación de la tramitación por vía de emergencia.

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.

Puede citarse como uno de los primeros antecedentes normativos el [Real Decreto de 27 de febrero de 1852, "Decreto Bravo Murillo"](#), en cuyo artículo 6 se recogían las excepciones a las "solemnidades" de las subastas y remates públicos, incluyendo, entre otros "*los contratos de reconocida urgencia que por circunstancias imprevistas demandaren un pronto servicio que dé lugar a los trámites prefijados*" y "*los contratos en que la seguridad del Estado exija garantías especiales o gran reserva por parte de la administración*". Para poder aplicar estas excepciones sí era necesaria la tramitación de un expediente (incluyendo los correspondientes Pliegos), se necesitaba la autorización previa del Consejo de Ministros (mediante Real Decreto) y un dictamen del Consejo Real en los casos de urgencia. Se añadía en su artículo 8 la referencia a supuestos en los que "*una necesidad de fuerza mayor*" obligara a la Administración a contraer compromisos, en cuyo caso las disposiciones ordinarias no les serían de aplicación.

Posteriormente, idéntica regulación e idénticos requisitos, se contenían en el artículo 55 de la [Ley de Hacienda Pública, de 4 de julio de 1911](#).

El siguiente antecedente se encuentra en el artículo 27 del [Decreto 923/1965, de 8 de abril por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Contratos del Estado](#). Este artículo regulaba un régimen "excepcional" para cuando la Administración tuviera que acometer obras de emergencia a causa de acontecimientos catastróficos, de tal forma que debía darse cuenta inmediatamente al Consejo de Ministros, se establecía la posibilidad de abono por un libramiento de fondos a justificar y, por parte del Departamento responsable del gasto, debía darse cuenta del mismo al Ministerio de Hacienda.

El siguiente avance normativo de la regulación de la emergencia tuvo lugar con el [Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, por el que se articula parcialmente la Ley 41/1975, de Bases del estatuto de Régimen Local, en lo relativo a los funcionarios públicos y otros extremos](#). En el artículo 114 de la citada norma se establece que "*cuando las Entidades locales tengan que realizar obras, servicios, adquisiciones o suministros de emergencia, a causa de acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o necesidades que afecten directamente a la seguridad pública*" se estará a un régimen excepcional, de tal forma que el Pleno de la Corporación Local podría acometer las obras, servicios, adquisiciones o suministros indispensables y contratarlos "*libremente*", en todo o en parte, sin sujetarse a los requisitos

formales establecidos en la mencionada norma, permitiéndose el libramiento de fondos a justificar como abono de los mismos.

El [Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en la materia de Régimen Local](#), da el siguiente paso en su artículo 117, prácticamente replicando su contenido y ampliando tal potestad al Presidente de la Corporación Local, en cuyo caso debía darse cuenta al Pleno en la primera sesión que se celebrase.

La [Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas](#) en su artículo 73 regula la tramitación de emergencia en términos muy similares a su configuración actual. Reseñable de la anterior norma, además del propio régimen de la emergencia, es lo que se establece en el artículo 71¹, **identificando la emergencia como un “tipo de expediente”, con un “procedimiento excepcional”**. En efecto, la emergencia se configura como un régimen extraordinario o excepcional y no como una tramitación alternativa a la ordinaria o urgente, siendo, estas últimas, tramitaciones que se aplican a los mismos procedimientos con las singularidades que la norma establece.

Posteriormente en el [Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas](#), reproduce tal distinción y tal definición, identificando la tramitación de emergencia como un **“procedimiento excepcional”** en su artículo 70.

Esa clarificadora distinción desaparecería en la [Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público](#), en la que se aborda la regulación de los expedientes ordinarios, urgentes y de emergencia (artículo 97) directamente, sin esa previa presentación. La ausencia de tal introducción puede llevar a la confusión, de tal forma que pueda interpretarse que la tramitación de emergencia, como ya se ha indicado, es una “alternativa” más de tramitación, como es la ordinaria y la urgente en lugar de un procedimiento de contratación distinto, que procede tramitar cuando concurren razones excepcionales.

Finalmente, idéntica redacción se recogió en el [Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público](#).

2. Regulación actual de la tramitación de emergencia. Especial referencia a la publicidad de los contratos.

¹ “Artículo 71. Clases de expedientes.

1. Los expedientes de contratación podrán ser ordinarios, urgentes o de emergencia.
2. La tramitación de los expedientes de urgencia seguirá el mismo procedimiento que los ordinarios, con las particularidades que se señalan en el artículo siguiente.
3. En la tramitación de los expedientes de emergencia se seguirá el procedimiento excepcional que señala el artículo 73.”

La regulación actual de los contratos tramitados por vía de emergencia se recoge en 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 (LCSP), en el que se establece que podrá tramitarse excepcionalmente, con carácter de emergencia, la licitación y ejecución de los contratos *“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”*.

El citado artículo excluye la obligación de tramitar expediente de contratación y, por tanto, la necesidad de publicar el anuncio de licitación ni la sujeción a los requisitos formales previstos en la tramitación de carácter ordinario.

La publicidad se limita, de acuerdo con el apartado b) de dicho artículo, que constituye legislación básica salvo este apartado, a la obligación de dar cuenta de los acuerdos de tramitación de emergencia al Consejo de Ministros, tratándose del ámbito estatal²:

“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.”

No obstante lo anterior, ni el artículo 151.1 de la LCSP³, relativo a la resolución y notificación de la adjudicación así como a su publicación, 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.

En este sentido, tal y como se recoge en el [Informe Especial de Supervisión de esta Oficina de fecha 23 de junio de 2020](#) anteriormente citado, sobre publicidad

² Previsión que, en su caso, tiene reflejo en el ámbito autonómico de acuerdo a lo que prevea la normativa autonómica correspondiente.

³ *“La resolución de adjudicación deberá ser motivada y se notificará a los candidatos y licitadores, debiendo ser publicada en el perfil de contratante en el plazo de 15 días”*.

⁴ *“La formalización de los contratos deberá publicarse, junto con el correspondiente contrato, en un plazo no superior a quince días tras el perfeccionamiento del contrato en el perfil de contratante del órgano de contratación. Cuando el contrato esté sujeto a regulación armonizada, el anuncio de formalización deberá publicarse, además, en el «Diario Oficial de la Unión Europea»”*.

en los contratos tramitados por emergencia durante el estado de alarma, fue emitida por la Presidencia de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, [nota informativa en relación a la tramitación de emergencia de los contratos por los que se instrumentan medidas de lucha contra el COVID-19](#), en la que se indica, entre otros aspectos, que en la publicación de los contratos de emergencia cobran especial importancia *“la justificación del procedimiento utilizado para la adjudicación, la mención del objeto del contrato, el precio de adjudicación o la identidad del contratista.”*

Adicionalmente a dicho Informe, la OIReScon recomendó en su Informe Especial de Supervisión mencionado *“tomar como modelo la información que se cumple en el caso de los anuncios de adjudicación y/o formalización del procedimiento negociado sin publicidad por razón de una imperiosa urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación y no imputables al mismo, supuesto recogido en el artículo 168.b).1º de la LCSP. Referencia útil para los órganos de contratación, sobre todo en el caso de los contratos sujetos a regulación armonizada (SARA) ya que debe recordarse que no existe en la Directiva europea la tramitación “de emergencia”, pero sí se contempla el supuesto del procedimiento negociado sin publicidad por razón de imperiosa urgencia (artículo 32.2.c) de la citada Directiva)”*.

Ésta ha sido, también, la indicación dada por la Plataforma de Contratación del Sector Público en la Instrucción de publicación de los contratos de tramitación de emergencia recientemente emitida.

3. El marco interpretativo de la tramitación de emergencia. Diversos pronunciamientos de órganos jurisdiccionales, administrativos, consultivos y de control.

A. Pronunciamiento de órganos jurisdiccionales sobre la tramitación de emergencia

Entre la jurisprudencia existente que hace alusión o versa sobre la tramitación de emergencia cabe citar, en primer lugar, la [STS 12470/1987 del Tribunal Supremo](#) en la que se expone que *“lo que ampara la normativa de emergencia es una actuación administrativa inmediata, absolutamente necesaria para evitar o remediar en lo posible las consecuencias del suceso en cuestión”*.

Asimismo y en la misma dirección puede observarse la interpretación hecha en la [STSJ 4887/2005 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Andalucía](#). En esta sentencia, dictada en relación con un contrato de concesión, se insiste en la idea de *“actuación inmediata”*, y en este caso particular *“no se requería la actuación inmediata, puesto que desde que se detectan las presuntas deficiencias hasta que se declaró la caducidad (de la concesión) transcurrió más de un año, por lo que o bien el servicio podría seguir prestándose por la actual concesionaria o lo podría asumir el propio Ayuntamiento hasta que se tramitara el expediente de contratación”*.

B. Informes de los órganos consultivos en materia de contratación pública sobre la tramitación de emergencia

Por parte de los órganos consultivos en materia de contratación pública también ha habido diversos pronunciamientos que colaboran en facilitar la interpretación de un régimen tan excepcional.

La más prolífica ha sido la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE), antes Junta Consultiva de Contratación Administrativa, emitiendo diversos informes respecto de la tramitación de emergencia desde 1966 (por ejemplo, Informe 8/66, Informe 34/79 o Informe 23/85). No obstante, por su actualidad y contenido se destacan los siguientes:

- [Informe 21/01, de 3 de julio de 2001](#). *"Improcedencia de la declaración de emergencia y requisitos para la aplicación de su régimen conforme al artículo 72 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas"*, en que se indica que la comunicación de acuerdos al Consejo de Ministros prevista en el artículo 72 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas para los supuestos de tramitación de emergencia no puede entenderse cumplido por la circunstancia de que el propio Consejo de Ministros mediante Real Decreto-ley haya realizado una genérica e innecesaria declaración de emergencia, sin referencia a obras e importes determinados.
- La [Resolución de 27 de junio de 2003 de la Dirección General de Patrimonio del Estado](#) por la que se hace público el Acuerdo de la todavía entonces Junta Consultiva de Contratación Administrativa sobre criterios interpretativos en la aplicación de la tramitación de emergencia prevista en el artículo 72 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
- [Informe 17/2019](#) relativo a la tramitación ordinaria, urgente o de emergencia.

Por otro lado, también se han pronunciado al respecto la Comisión Consultiva de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía⁵, así como su Consejo Consultivo⁶ o la Junta Regional de Contratación Administrativa de la Región de Murcia⁷.

Analizados los distintos pronunciamientos, no se han identificado incoherencias o contradicciones en la interpretación de los diferentes órganos.

⁵ [Informe 5/2017 relativo a la ejecución de obras de emergencia o el Informe 14/2019 relativo a las obras de mejora o de adecuación por tramitación de emergencia](#).

⁶ Dictamen Núm.: [013/2002, de 5 de febrero de 2002](#)

⁷ [Informe 08/2003, de 9 de octubre](#) "Consulta sobre el contenido de los expedientes de contratación cuya tramitación ha sido declarada de emergencia".

C. Pronunciamiento de los Tribunales administrativos de resolución del recurso especial en materia de contratación pública.

Los contratos tramitados por vía de emergencia no son susceptibles de recurso especial en materia de contratación de acuerdo con el artículo 44.4 de la LCSP, hecho lógico que guarda coherencia con la inmediatez de actuación innata en la emergencia que causa el contrato y motivo por el cual los tribunales administrativos que resuelven recursos especiales en materia de contratación han inadmitido recursos que se refieren a este tipo de contratos.

No obstante lo anterior, sí ha habido alguna ocasión en la que se ha producido un pronunciamiento, destacando la [Resolución 102/2017 del TACRC](#), en la que el tribunal administrativo no inadmite el recurso, sino que entra en el fondo a dirimir, en primer lugar, si en el contrato recurrido concurren las circunstancias y requisitos propios de la contratación por vía de emergencia, estimando, finalmente, la pretensión del recurrente. Para llevar a cabo tal análisis, el TACRC se basa en la jurisprudencia existente y en los informes emitidos hasta el momento por la entonces Junta Consultiva de Contratación Administrativa arriba citados, concluyendo que para que proceda la tramitación de emergencia es necesario:

- Que concurra alguno de los supuestos que taxativamente establece la ley, sin que sea suficiente cualquier otra circunstancia que dé lugar a una situación de urgencia.
- Que no sea suficiente para resolver la situación la utilización de otros procedimientos menos restrictivos de la libre concurrencia.
- Que la emergencia sea apreciada por el órgano de contratación.
- Que la tramitación se limite a lo estrictamente indispensable en el ámbito objetivo y temporal para prevenir o remediar los daños derivados de esa situación.
- Que la causa de la emergencia no sea imputable al propio órgano de contratación, es decir, que la situación de emergencia no hubiera podido ser evitada por el órgano de contratación mediante una actuación diligente.

D. Informes de órganos de control interno o externo relativos a la tramitación de emergencia.

En el marco interpretativo de los contratos tramitados por vía de emergencia es imprescindible tener en cuenta el criterio de los órganos de control tanto interno como externo al respecto.

La Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) ha emitido diversos informes entre los que cabe citar el [Informe de 16 de diciembre de 1987](#) en que precisa los trámites requeridos en materia de fiscalización previa para los casos de obras de emergencia o el [Informe de 18 de febrero de 1999](#) por el que se resuelve discrepancia sobre si es necesario o no confeccionar un pliego de cláusulas administrativas particulares una vez ejecutadas obras por el

procedimiento de emergencia⁸, o la Nota-Circular de 15 de diciembre de 2012 en que se dirimen diversas cuestiones relacionadas con la tramitación de emergencia, entre ellas que el cómputo del plazo legalmente establecido para el inicio de las actuaciones ha de computarse desde la fecha del acuerdo correspondiente que motiva la necesidad de actuar de forma inmediata por parte del órgano de contratación.

Por último, el Tribunal de Cuentas también se ha pronunciado en sus informes sobre la tramitación de emergencia, entre los que cabe citar el [Informe 1.279, 29/10/2018 Fiscalización de la contratación celebrada en 2014 por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y sus organismos dependientes, y su ejecución hasta 2017](#). Este Tribunal entiende que dado que la tramitación de emergencia es una *“tramitación excepcional debe utilizarse con un criterio muy restrictivo, cuando sea indispensable para hacer frente a un **acontecimiento imprevisible** para el órgano de contratación, que revista una **extraordinaria gravedad** y cuya solución no pueda lograrse mediante alguno de los restantes procedimientos previstos en la Ley. La tramitación de emergencia **debe considerarse, por tanto, injustificada** –y así lo ha venido señalando este Tribunal de Cuentas-, **cuando se ha empleado para cubrir necesidades que podrían ser consideradas urgentes, pero no surgidas de acontecimientos catastróficos, o de situaciones que supongan grave peligro, sino de la falta de diligencia en la gestión ordinaria de los órganos administrativos”**.*

E. La regulación de emergencia como medio de gestión de la crisis provocada por el COVID-19

La pandemia del COVID-19 y la situación de crisis sanitaria derivada de ésta, requirió una inmediata respuesta por parte de todas las instituciones, especialmente en el ámbito sanitario y económico, con el fin de hacer frente a la situación originada y atajar los efectos de la pandemia. En el marco de la contratación pública y en relación con los contratos tramitados por vía de emergencia destaca la regulación recogida 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](#)⁹, en cuyo artículo 16 dispone que *“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”*, señalando en sus dos primeros párrafos lo siguiente:

“1. La adopción de cualquier tipo de medida directa o indirecta por parte de las entidades del sector público para hacer frente al COVID-19

⁸ Se resuelve, en este caso, que no es necesaria la existencia de Pliegos.

⁹ Modificado por la Disposición final sexta del [Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo](#) y la Disposición final segunda del [Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo](#).

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.”

Esta regulación “ad hoc” del procedimiento excepcional de emergencias en la pandemia causada por el Covid-19 redirige a la aplicación del régimen anteriormente expuesto del artículo 120 de la LCSP siéndole aplicable, por tanto, las exigencias relativas a la publicidad y transparencia de estos contratos tramitados por vía de emergencia.

En efecto, la Nota informativa de la JCCPE, citada en el apartado anterior, indica expresamente que *“la relajación de los requisitos procedimentales en la tramitación de emergencia tiene por finalidad la inmediata ejecución de la prestación contratada, pero ello no excluye que, a posteriori, puedan llenarse las exigencias de los principios de publicidad y transparencia, razón por la cual parece recomendable que, incluso en los limitados supuestos en que se acuda a la contratación verbal, se proceda a documentar adecuadamente la adjudicación y formalización del contrato”*.

Cabe aclarar que, con anterioridad a la situación de estado de alarma, no existían orientaciones expresas sobre la publicidad de los contratos tramitados por vía de emergencia, en el marco de la LCSP, siendo, por tanto, los documentos antes citados la referencia existente en esta materia.

Por último, no debe olvidarse que la finalidad de la obligación de publicidad contractual es garantizar los derechos de potenciales licitadores en la eventual interposición de un recurso contencioso administrativo contra dichas adjudicaciones, ya que, de acuerdo con el artículo 44.4 de la LCSP, no cabe recurso especial en materia de contratación *“en relación con los procedimientos de adjudicación que se sigan por el trámite de emergencia”*.

Será esencial, en consecuencia, que haya un acto administrativo que marque el *dies a quo* del cómputo del plazo de interposición del recurso contencioso-administrativo, siendo este acto la propia publicación de la adjudicación y/o formalización del contrato tramitado por vía de emergencia. Este cómputo vendrá

determinado, por tanto, por la fecha de publicación del contrato en el perfil del contratante del órgano de contratación, ya que dicha *publicación “debe contar con un dispositivo que permita acreditar fehacientemente el momento de inicio de la difusión pública”*, de acuerdo con el artículo 63.7 de la LCSP permitiendo identificar el inicio del plazo de interposición de dicho recurso.

III. METODOLOGÍA.

El análisis realizado se ha centrado, por un lado, en verificar el cumplimiento de los requisitos de publicidad en los anuncios relativos a las resoluciones de adjudicación y formalización **de los contratos tramitados por vía de emergencia en el año 2018 y 2019.**

Para ello, se han tomado como referencia los extremos que deben publicarse en sendos anuncios y que se enumeran en el Anexo III de la LCSP, sección VI, como ya se hiciera en el IES anteriormente citado, *“Informe Especial de Supervisión – El principio de publicidad en los contratos tramitados por vía de emergencia en el estado de alarma”*.

Adicionalmente, se ofrece una descripción de los aspectos más relevantes de la contratación tramitada con este carácter.

Cabe señalar que, atendiendo al grado de accesibilidad de las distintas Plataformas de Contratación Autonómicas en la búsqueda de datos sobre contratación tramitada con carácter de emergencia y al volumen de contratación gestionada por éstas y, teniendo en cuenta que el acceso y la obtención de los datos en dichas plataformas es realizada por esta Oficina con el perfil de un usuario externo y de manera “manual”, se ha optado por limitar el alcance del análisis a las Plataformas Autonómicas de Cataluña, Comunidad de Madrid, Andalucía, Navarra y País Vasco, quedando fuera del estudio realizado las Plataformas de Contratación de Galicia y La Rioja¹⁰.

Por otro lado, se actualiza y expone la situación de los contratos tramitados por vía de emergencia como consecuencia de la situación provocada por la COVID-19, durante el período comprendido desde el 14 de marzo hasta el 31 de diciembre de 2020.

Para verificar el cumplimiento del requisito de publicidad de las resoluciones de adjudicación y anuncios de formalización de los contratos adjudicados por trámite de emergencia en el perfil del contratante en virtud de lo dispuesto en los artículos 151 y 154 de la LCSP, se han supervisado los datos publicados en las distintas plataformas de contratación del conjunto del sector público (con la salvedad antes citada respecto a los contratos tramitados por vía de emergencia de los años 2018 y 2019 de Galicia y La Rioja).

En primer lugar, se ha optado por acudir a la información disponible en los **Datos Abiertos** que publica la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP), puesto que, tal y como establece el artículo 347 de la LCSP, los

¹⁰ En el momento de recogida de información de este análisis, las Plataformas de contratación autonómicas de la CA de Galicia y la CA de la Rioja no disponían de un filtro o criterio de búsqueda relativo al tipo de expediente o tramitación de emergencia. Por ello, y dado que la búsqueda de los contratos debía hacerse de manera manual, se optó por elegir plataformas de contratación autonómicas con un mayor volumen de contratos, mejorando así la calidad y fiabilidad del resultado del análisis.

servicios de información y plataformas autonómicas existentes deben remitir, para publicación en la citada plataforma, las convocatorias de las licitaciones, así como su resultado. De este modo, se tendría el total de las licitaciones de las entidades del Sector Público del Estado y a todos los niveles sin necesidad de acudir a otra plataforma.

No obstante lo anterior, y tal como informa esta Oficina tanto en el [IAS 2019](#)¹¹, como en el [IAS 2020](#)¹², los datos que las Plataformas Autonómicas deben remitir a PLACSP para el cumplimiento del precepto anterior no están delimitados, es decir, no está especificado el detalle de qué información y datos se incluyen en los términos utilizados por el artículo 347 de la LCSP (“convocatoria de la licitación” y “su resultado”), quedando pues a criterio de cada Comunidad Autónoma qué datos se publican mediante este mecanismo.

A ello hay que sumar el hecho de que PLACSP únicamente contiene la información en sus datos abiertos de los contratos tramitados por vía de emergencia de los órganos de contratación cuyo perfil se encuentra integrado en ella, ya que esta plataforma ha incluido la categoría “de emergencia” como “tipo de tramitación” y no como “tipo de procedimiento”, y esa información no se ofrece respecto de los perfiles que publican en PLACSP mediante el mecanismo de agregación de la información recogida en las Plataformas Autonómicas.

Al no ser una información homogénea en todas las Plataformas, se ha procedido a supervisar “manualmente” en cada plataforma autonómica los contratos tramitados por vía de emergencia tanto de los ejercicios 2018 y 2019 como aquellos del ejercicio 2020 vinculados directa o indirectamente con la crisis provocada por el COVID-19, de acuerdo con la información publicada en tales plataformas de contratación, no siendo posible acudir a sus datos abiertos dada la diversidad de formato existente y la diferencia en los datos suministrados. Por ello, se ha tenido que recurrir a los motores de búsqueda de las propias plataformas autonómicas.

¹¹ Páginas 53 y 54 del citado Informe. *“Por ello, sería recomendable que existiera una coordinación de todas las plataformas y que se determinase qué información publicar como dato abierto y reutilizable, y si fuera posible, unificar el formato en el que realizar dicha publicación o bien que se unifique y clarifique la información que deben publicarse a través de PLACSP por el mecanismo de agregación”.*

¹² Página 128 del mencionado Informe *“(…) es necesario que exista una coordinación de todas las plataformas de contratación del conjunto del sector público y que se determine:*

- Qué información debe incluirse en la obligación establecida en el tercer párrafo del apartado tercero del artículo 347 de la LCSP relativa a la publicación en PLACSP de “la convocatoria de todas las licitaciones y sus resultados”.

- Qué datos de las plataformas autonómicas que se comunican mediante el mecanismo de agregación deben publicarse como datos en formato abierto y reutilizable por PLACSP.

- Adicionalmente, sería deseable unificar el formato en el que realizan las publicaciones de los datos en formato abierto y reutilizable de las distintas plataformas de contratación.”

La situación de las plataformas autonómicas ha sido, también en esto, diversa:

1. En el buscador del [Portal de Contratación de la Comunidad de Madrid](#) en “tipo de procedimiento” se identifica la opción “Otros procedimientos”.

Tras el análisis y supervisión de los contratos, se ha constatado que todos los contratos se encuentran en esa categoría, o bien dentro de “*otros: procedimiento de emergencia*”, o bien dentro de “*otro: tramitación de emergencia*”. De esta forma sí se ha podido discriminar e identificar de alguna forma, estos contratos tramitados por tal vía.

2. La [Plataforma de Servicios de Contratación Pública de la Comunidad de Cataluña](#) puso en marcha un [visor específico](#) que permite identificar los contratos tramitados por vía de emergencia durante la pandemia COVID-19¹³ como medida de transparencia, habilitando posteriormente la posibilidad de descarga de un archivo en formato reutilizable¹⁴.

No obstante, como ya se ha indicado, los datos a tener en cuenta para elaborar el presente informe son los publicados en las Plataformas de Contratos en cumplimiento de los artículos 151 y 154 de la LCSP, por lo que aunque el citado Visor, y posterior archivo habilitado, facilita el conocimiento de los datos relativos a los contratos adjudicados por emergencia en la Comunidad Autónoma de Cataluña, a los efectos del presente informe se ha atendido a los contratos vinculados a la causa COVID-19 adjudicados por emergencia, mientras que el visor y el archivo hace referencia a los contratos de emergencia celebrados “durante” la pandemia. En consecuencia, se ha optado por continuar con la metodología seguida en la elaboración del “*Informe Especial de Supervisión – El principio de publicidad en los contratos tramitados por vía de emergencia en el estado de alarma*”, detectando manualmente los contratos de emergencia vinculados a la causa COVID-19, a partir de la correspondiente búsqueda.

Por último, debe señalarse que esta plataforma de contratación ha incluido un filtro “de emergencia”, pero no en “tipo de procedimiento” sino en “tipo de tramitación”.

3. [La Plataforma de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma del País Vasco](#), permite la identificación directa de los contratos celebrados para la gestión del COVID-19. Así, se ha incluido un campo al respecto en el buscador de contratos, permitiendo su rápida e inequívoca identificación, siempre y cuando el órgano de contratación lo hubiese

¹³ Cabe indicar que en el citado visor se incorporan todos los contratos de emergencias, incluidos aquellos no relacionados con la causa COVID-19, no siendo posible exportar, en ningún formato, los datos reflejados en el mismo, siendo solo posible su visualización.

¹⁴ Este archivo, actualizado a fecha de 31 de diciembre de 2020, recoge 5.867 contratos.

cumplimentado de manera correcta. Esta plataforma de contratación ha incluido en “tipo de tramitación” el filtro “de emergencia”.

Para los contratos tramitados por vía de emergencia de los ejercicios 2018 y 2019 se ha tenido que realizar una búsqueda manual.

4. [El Portal de Contratación de la Comunidad Autónoma de la Rioja](#), ha incluido recientemente la identificación en “tipo de procedimiento” el filtro “de emergencia”¹⁵. Ello ha permitido localizar los contratos tramitados por esta vía celebrados en la gestión de la crisis provocada por el COVID-19. No obstante, no se han localizado contratos tramitados por vía de emergencia correspondientes al 2018 y 2019¹⁶.
5. El Portal de [Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Galicia](#), ha incorporado recientemente un filtro que permite discriminar dentro del “tipo de tramitación”, los contratos de emergencia. Sin embargo, este filtro, no arroja ningún resultado en las anualidades 2018, 2019 o 2020.

Dada su reciente incorporación se ha optado por continuar con la metodología utilizada en el IES emitido en el primer estado de alarma, es decir, se ha realizado una búsqueda de contratos adjudicados (con carácter general) cuyo resultado ha sido analizado “manualmente”, esto es, contrato por contrato, seleccionando aquellos tramitados por vía de emergencia vinculados directa o indirectamente con la crisis provocada por el COVID-19. Dadas estas dificultades, se ha optado por no incluir esta Plataforma en el análisis de los años 2018 y 2019.

6. El [Portal de Contratación de la Comunidad Foral de Navarra](#), remite al Registro de contratos, el cual ha incluido el filtro “de emergencia” en “tipo de tramitación”.

No obstante, los datos arrojados aplicando el citado filtro, conllevan un análisis y selección “manual”¹⁷, esto es, contrato por contrato, seleccionando aquellos tramitados por vía de emergencia vinculados directa o indirectamente con la crisis provocada por el COVID-19 y los correspondientes a los años 2018 y 2019.

¹⁵ Se ha detectado la inclusión del filtro en el último trimestre del año 2020. En este sentido, cabe precisar que previamente a su inclusión, la Oficina estaba realizando una detección “manual” de los contratos tramitados por vía de emergencia de aquellos celebrados en la gestión de la crisis provocada por el COVID- 19.

¹⁶ Se deduce por esta Oficina que la ausencia de resultados deriva de que la inclusión del citado filtro “de emergencia” se aplica a partir del momento de su puesta en marcha, sin arrojar resultados con carácter retroactivo.

¹⁷ Este análisis y detección “manual” se debe a la ausencia de información al respecto en los datos abiertos de la citada plataforma y, además, que el resultado de la aplicación del filtro “de emergencia” no es exportable en formato reutilizable.

7. El buscador de licitaciones de la [Plataforma de Contratación de la Comunidad Autónoma de Andalucía](#), en “tipo de procedimiento” ha incluido la opción de “adjudicación directa”, opción que ha permitido localizar los contratos tramitados por vía de emergencia vinculados directa o indirectamente con la crisis provocada por el COVID-19, así como los correspondientes en los años 2018 y 2019.

Teniendo en cuenta esta diversidad de información, así como sus fuentes, se ha procedido por la OIReScon a una labor de homogenización con el fin de realizar una puesta en común de los contratos cuya publicidad se ha comprobado.

Por otro lado, esta Oficina no puede asegurar el cumplimiento de la obligación legal de publicar todos los contratos tramitados por la vía de emergencia puesto que su supervisión se basa en los contratos e información publicada en las distintas plataformas de contratación del conjunto del sector público desconociéndose, evidentemente, aquello de lo que no consta publicación.

Por último, cabe añadir que en este informe se recogen los resultados sobre las comprobaciones de las publicaciones de actos de toma de razón de Consejo de Ministros y Consejos de Gobierno, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 120 de la LSCP para el ámbito estatal y en la respectiva normativa autonómica. También se ha comprobado, en relación con las Plataformas Autonómicas citadas, la obligación recogida en el artículo 347 de la LCSP, relativa a la convocatoria de todas las licitaciones y sus resultados en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP).

IV. LA PUBLICIDAD DE LOS CONTRATOS TRAMITADOS POR VÍA DE EMERGENCIA EN LOS AÑOS 2018 Y 2019

1. La publicidad en las referencias del Consejo de Ministros y los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas.

El artículo 120, apartado 1, letra b) establece la obligación de dar cuenta de los acuerdos de declaración de emergencia adoptados, en el ámbito estatal, al Consejo de Ministros, en el plazo máximo de treinta días. En el ámbito de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas, serán, en su caso, los Consejos de Gobierno respectivos los que deberán conocer de los mismos, de acuerdo a la normativa correspondiente. Si bien la LCSP no establece obligación de publicación alguna con relación a dicho trámite, se han analizado las tomas de razón que han tenido lugar en 2018 y 2019, sobre los contratos de emergencia celebrados.

La búsqueda se ha realizado en las páginas web institucionales y de los órganos de gobierno, en los casos en los que éstas publiquen referencias o resúmenes en las que conste información sobre contrataciones de emergencia tramitadas y que hayan sido puestas de manifiesto ante dichos órganos.

A. Actos de “toma de razón” por los órganos de Gobierno, de contratos tramitados por vía de emergencia

La información sobre la contratación tramitada con carácter de emergencia se ha obtenido de las publicaciones realizadas en las distintas Plataformas de Contratación.

Cabe señalar que no puede realizarse una comparativa entre las tomas de razón efectuadas y los contratos de emergencia adjudicados, por varios motivos:

- Hay tomas de razón efectuadas en 2018 y 2019 que se refieren a contratos adjudicados en 2017 y 2018 respectivamente.
- En ocasiones el acto de toma de razón se refiere a una multiplicidad de contratos sin que, a estos efectos, se pueda conocer el número concreto de contratos a los que se refiere.

Con todo ello, existe una notable diferencia entre el número de tomas de razón tramitadas en ambos ejercicios (955 sin excluir Galicia, puesto que no ha entrado en el análisis de la contratación de emergencia 2019, 948 excluyéndola), y el número de contratos adjudicados y publicados en 2018 y 2019 (349 contratos, tal y como se verá más adelante). Existe, por tanto, una inconsistencia en los datos obtenidos sin que, a estos efectos, se pueda conocer el origen de la misma. Los motivos por los que no se puede determinar las razones de esta inconsistencia son varios y algunos de los cuales ya han sido mencionados, tales como la imposibilidad de hacer búsquedas en las plataformas filtrando por tipo de tramitación debiendo realizarse una búsqueda manual, el error en las publicaciones realizadas de los contratos o la imposibilidad de conocer si todos los contratos tramitados con carácter de emergencia han sido publicados.

2018

ADMINISTRACIÓN	NÚMERO
CONSEJO DE MINISTROS	137
CONSEJO DE GOBIERNO DE C.A. CANTABRIA	75
CONSEJO DE GOBIERNO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA	51
CONSEJO DE GOBIERNO DE C.A. PRINCIPADO DE ASTURIAS	35
CONSEJO GOBIERNO C.A. MADRID	19
CONSEJO GOBIERNO C.A. CASTILLA LA MANCHA	9
CONSEJO GOBIERNO C.A. GALICIA	7
CONSEJO DE GOBIERNO DE C.A. ISLAS CANARIAS	4
CONSEJO GOBIERNO C.A. PAÍS VASCO	4
CONSEJO GOBIERNO COMUNIDAD VALENCIANA	4
CONSEJO DE GOBIERNO DE C.A. ARAGÓN	2
Total	347

2019

ADMINISTRACIÓN	NÚMERO
CONSEJO DE MINISTROS	319
CONSEJO DE GOBIERNO DE C.A. CANTABRIA	140
CONSEJO DE GOBIERNO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA	53
CONSEJO DE GOBIERNO DE C.A. PRINCIPADO DE ASTURIAS	46
CONSEJO GOBIERNO C.A. MADRID	13
CONSEJO GOBIERNO COMUNIDAD VALENCIANA	10
CONSEJO DE GOBIERNO DE C.A. ISLAS CANARIAS	9
CONSEJO GOBIERNO C.A. PAÍS VASCO	8
CONSEJO GOBIERNO C.A. CASTILLA LA MANCHA	4
CONSEJO GOBIERNO C.A. GALICIA	2
CONSEJO GOBIERNO JUNTA EXTREMADURA	2
CONSEJO DE GOBIERNO DE C.A. ARAGÓN	1
CONSEJO DE GOBIERNO DE C.A. ILLES BALEARS	1
Total	608

Fuente: Elaboración propia OIReScon

B. Gasto público de los contratos tramitados por vía de emergencia puestos en conocimiento de los órganos de Gobierno.

No en todos los contratos tramitados por vía de emergencia, que han sido puestos en conocimiento de los órganos de gobierno, se ha podido conocer el volumen de gasto público que alcanzaban.

Se recogen en el cuadro siguiente los datos económicos de las tomas de razón tramitadas en 2018 y 2019, respecto de las que se dispone dicho dato.

2018

ADMINISTRACIÓN	IMPORTE
CONSEJO DE MINISTROS	198.381.883,16
CONSEJO GOBIERNO C.A. MADRID	17.485.484,67
CONSEJO GOBIERNO C.A. GALICIA	1.506.862,13
CONSEJO DE GOBIERNO DE C.A. PRINCIPADO DE ASTURIAS	1.338.644,00
CONSEJO GOBIERNO C.A. CASTILLA LA MANCHA	1.080.000,00
CONSEJO GOBIERNO COMUNIDAD VALENCIANA	784.671,29
CONSEJO DE GOBIERNO DE C.A. ARAGÓN	296.602,00
CONSEJO DE GOBIERNO DE C.A. CANTABRIA	Sin dato
CONSEJO DE GOBIERNO DE C.A. ISLAS CANARIAS	Sin dato
CONSEJO DE GOBIERNO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA	Sin dato
CONSEJO GOBIERNO C.A. PAÍS VASCO	Sin dato
Total	220.874.147,25

2019

ADMINISTRACIÓN	IMPORTE
CONSEJO DE MINISTROS	485.506.526,25
CONSEJO GOBIERNO COMUNIDAD VALENCIANA	7.597.893,64
CONSEJO GOBIERNO C.A. MADRID	4.569.196,91
CONSEJO GOBIERNO JUNTA EXTREMADURA	744.922,26
CONSEJO DE GOBIERNO DE C.A. ARAGÓN	445.000,00
CONSEJO GOBIERNO C.A. CASTILLA LA MANCHA	423.000,00
CONSEJO GOBIERNO C.A. GALICIA	298.822,58
CONSEJO DE GOBIERNO DE C.A. ILLES BALEARS	286.209,31
CONSEJO DE GOBIERNO DE C.A. CANTABRIA	227.582,78
CONSEJO DE GOBIERNO DE C.A. ISLAS CANARIAS	Sin dato
CONSEJO DE GOBIERNO DE C.A. PRINCIPADO DE ASTURIAS	Sin dato
CONSEJO DE GOBIERNO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA	Sin dato
CONSEJO GOBIERNO C.A. PAÍS VASCO	Sin dato
Total	500.099.153,73

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Las tomas de razón en las que no se dispone de dato económico son las siguientes:

2018

ADMINISTRACIÓN	NÚMERO
CONSEJO DE GOBIERNO DE C.A. CANTABRIA	75
CONSEJO DE GOBIERNO DE C.A. ISLAS CANARIAS	4
CONSEJO DE GOBIERNO DE C.A. PRINCIPADO DE ASTURIAS	23
CONSEJO DE GOBIERNO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA	51
CONSEJO DE MINISTROS	16
CONSEJO GOBIERNO C.A. CASTILLA LA MANCHA	6
CONSEJO GOBIERNO C.A. PAÍS VASCO	4
CONSEJO GOBIERNO COMUNIDAD VALENCIANA	2
Total	181

2019

ADMINISTRACIÓN	NÚMERO
CONSEJO DE GOBIERNO DE C.A. CANTABRIA	137
CONSEJO DE GOBIERNO DE C.A. ISLAS CANARIAS	9
CONSEJO DE GOBIERNO DE C.A. PRINCIPADO DE ASTURIAS	46
CONSEJO DE GOBIERNO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA	53
CONSEJO DE MINISTROS	6
CONSEJO GOBIERNO C.A. CASTILLA LA MANCHA	2
CONSEJO GOBIERNO C.A. MADRID	1
CONSEJO GOBIERNO C.A. PAÍS VASCO	8
Total	262

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Por tanto, hay 443 tomas de razón publicadas en 2018 y 2019 respecto de las que no se dispone de datos económicos (46,72% de las tomas de razón publicadas), dato que ya en sí mismo es suficientemente representativo de la necesidad de supervisar estos contratos y su impacto, no sólo respecto al principio de publicidad, sino también al de libre competencia. En este sentido, hay que insistir en que la excepción debe estar justificada a los efectos de evitar situaciones, no sólo de ineficiencia e ineficacia en la gestión, sino de eventuales prácticas fraudulentas.

2. Publicidad de los contratos tramitados por vía de emergencia en 2018 y 2019

Tal y como se ha indicado en el apartado relativo a la metodología de esta supervisión, la información de los contratos tramitados por vía de emergencia ha sido obtenida de los datos abiertos de la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP) así como de la información publicada en las distintas Plataformas autonómicas, a excepción de las Plataformas de Contratación de Galicia y La Rioja, atendiendo a los criterios anteriormente citados relativos al grado de accesibilidad de las distintas Plataformas en la búsqueda de datos sobre contratación tramitada con carácter de emergencia y al volumen de contratación gestionada por éstas.

Cabe indicar que los lotes han sido considerados como contratos de manera individualizada, al ser cada uno de ellos objeto de formalización independiente.

Por otro lado, se han computado como uno aquellas publicaciones que incluyen varios adjudicatarios, de tal modo que se ha realizado la “ficción” de la existencia de lotes, con el fin de considerar cada contrato de manera individual.

En relación con el alcance temporal, se han tomado los datos publicados por las Plataformas de Contratación correspondientes a aquellos expedientes tramitados con carácter de emergencia cuya adjudicación haya tenido lugar en 2018 y 2019.

En la mayoría de los apartados, los resultados se presentan de forma agregada, sin diferenciar por años, ya que el número de expedientes publicado en 2018 es muy inferior a los publicados en 2019, tal y como se explica en los apartados siguientes.

Los resultados recogidos en el presente informe se reflejan en términos de número de contratos y de presupuesto base de licitación (PBL) sin IVA. A estos efectos, deben señalarse las siguientes limitaciones en el tratamiento de la información publicada y que fueron puestas de manifiesto en el Informe Especial sobre Emergencias COVID-19 de fecha 23 de junio de 2020:

- La falta de medios informáticos y de una herramienta de explotación de datos adecuada que permita obtener de manera automática dicha información.
- La falta de información en el contrato publicado (por no haberse cumplimentado por parte de los órganos de contratación).
- La distinta métrica utilizada por los órganos de contratación en los distintos contratos. Como, por ejemplo, indicar precios unitarios y cifras absolutas en el mismo expediente pudiendo verse afectada la cifra o cómputo global.

Por ello, en los supuestos en los que no se ha dispuesto de información sobre el presupuesto base de licitación sin IVA, se ha tomado como referencia el PBL con IVA y, en su defecto, el importe de adjudicación sin IVA.

En relación al tipo de procedimiento de adjudicación señalado por el órgano de contratación en el anuncio correspondiente, se han incluido en el análisis realizado todas las categorías utilizadas en las distintas Plataformas de Contratación del conjunto del Sector Público.

Se ha incluido en el estudio realizado la contratación menor, cuando así ha sido identificada por el órgano de contratación, ya que el impacto en los resultados no es relevante. Cabe recordar que la obligación de publicidad de estos contratos se regula en los artículos 154.5 y 63.4 de la LCSP, que contemplan un régimen más flexible y permiten que la publicación sea, al menos, trimestral a diferencia de los artículos 151.1 y 154.1 de la LCSP.

A. Comprobación del carácter de la tramitación

Con carácter previo a cualquier análisis, se ha comprobado que los datos reflejados en los anuncios publicados en las Plataformas de Contratación eran

coincidentes, en lo que al carácter de la tramitación por la vía de emergencia se refiere, con los reflejados en los pliegos o, en su defecto, para aquellos supuestos en los que éstos no se hubieran publicado, cualquier otra documentación que, formando parte del expediente, haya sido publicada.

De esta primera comprobación se ha obtenido que, de los 366 contratos cuya tramitación ha sido publicada como de emergencia en los correspondientes anuncios, en 17 de ellos la documentación a la que se ha tenido acceso califica expresamente la tramitación como ordinaria, por lo que se ha optado por excluir del análisis estos contratos.

De los 349 contratos restantes, en 67 de ellos no se ha podido verificar, bien que la tramitación sea de emergencia, bien las circunstancias que la justifican, por alguna de las siguientes causas:

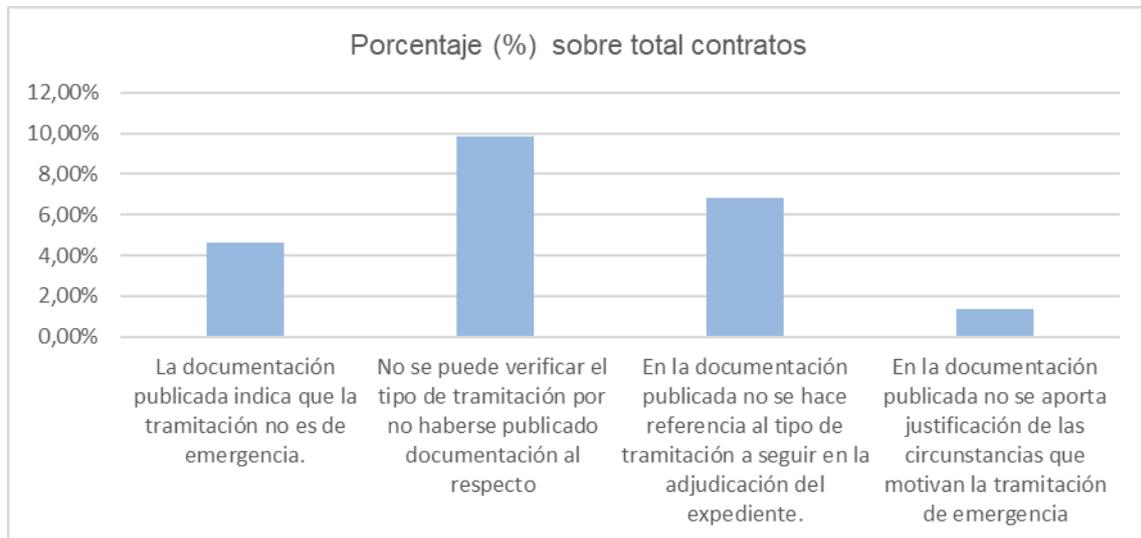
- No se ha publicado ninguna documentación, no pudiendo contrastar este aspecto: 36 contratos.
- En los pliegos o en otro tipo de documentación publicada, no se indica qué tipo de tramitación va a seguirse o se ha seguido en la adjudicación de los respectivos contratos: 25
- En la documentación publicada no se aporta justificación de la tramitación de emergencia o se hace de forma insuficiente¹⁸: 6

Estos resultados se pueden sintetizar en el siguiente cuadro:

Tipo de deficiencia	Nº contratos	% sobre el total de 366 contratos
La documentación publicada indica que la tramitación no es de emergencia.	17	4,64%
No se puede verificar el tipo de tramitación por no haberse publicado documentación al respecto	36	9,84%
En la documentación publicada no se hace referencia al tipo de tramitación a seguir en la adjudicación del expediente.	25	6,83%
En la documentación publicada no se aporta justificación de las circunstancias que motivan la tramitación de emergencia	6	1,37%

¹⁸ Se entiende por justificación insuficiente, cuando de la documentación aportada no puede deducirse claramente que se dé la concurrencia de alguna de las circunstancias del artículo 120 de la LCSP.

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

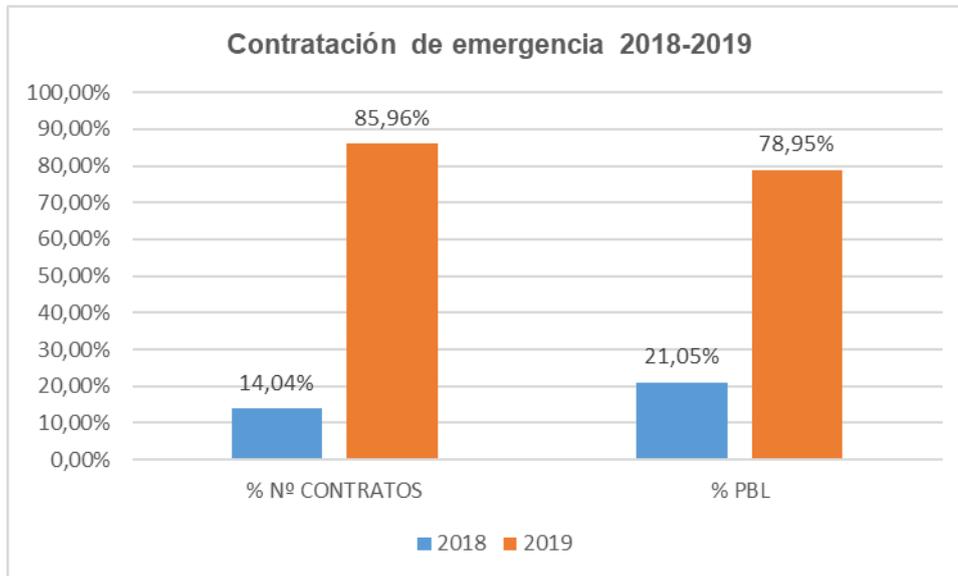
Como se ha indicado anteriormente, para el análisis de los contratos de emergencia, se ha excluido los 17 contratos en los que la documentación publicada del expediente indicaba expresamente que la tramitación era ordinaria. El resto de contratos en los que no se ha podido verificar este extremo, así como aquellos con deficiencias, bien en la justificación, bien porque en los pliegos no se hace referencia expresa al tipo de tramitación, han sido incluidos (67 contratos). **Por tanto, se han analizado 349 contratos.**

B. Gasto (PBL) en contratación de emergencia de los años 2018 y 2019

Se presentan a continuación datos sobre la contratación tramitada con carácter de emergencia, en términos globales. Como puede observarse, tanto en número de contratos como en PBL, la contratación tramitada con carácter de emergencia en 2018 es significativamente inferior a 2019.

AÑO DE ADJUDICACIÓN	Nº CONTRATOS	% Nº CONTRATOS	PBL (euros)	% PBL
2018	49	14,04%	13.660.377,54	21,05%
2019	300	85,96%	51.246.994,34	78,95%
TOTAL	349	100%	64.907.371,88	100%

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

C. Omisiones de información en los anuncios de resoluciones de adjudicación y formalización de los contratos.

Como se ha indicado anteriormente, el Anexo III de la LCSP, en su sección VI, enumera los aspectos que necesariamente deben ser objeto de publicación en los anuncios de adjudicación y formalización de los contratos.

Dado que no afecta al sentido de las conclusiones obtenidas, se ha optado por realizar el análisis de forma conjunta para los dos años.

Cabe señalar que hay ciertos campos de información que, atendiendo a las características propias de la tramitación con carácter de emergencia, no serían exigibles en la publicación de la adjudicación y formalización de dichos contratos, por lo que el cuadro que a continuación se muestra se limita a aquella información recogida en el citado Anexo III de la LCSP que se considera debería publicarse en la tramitación de emergencia:

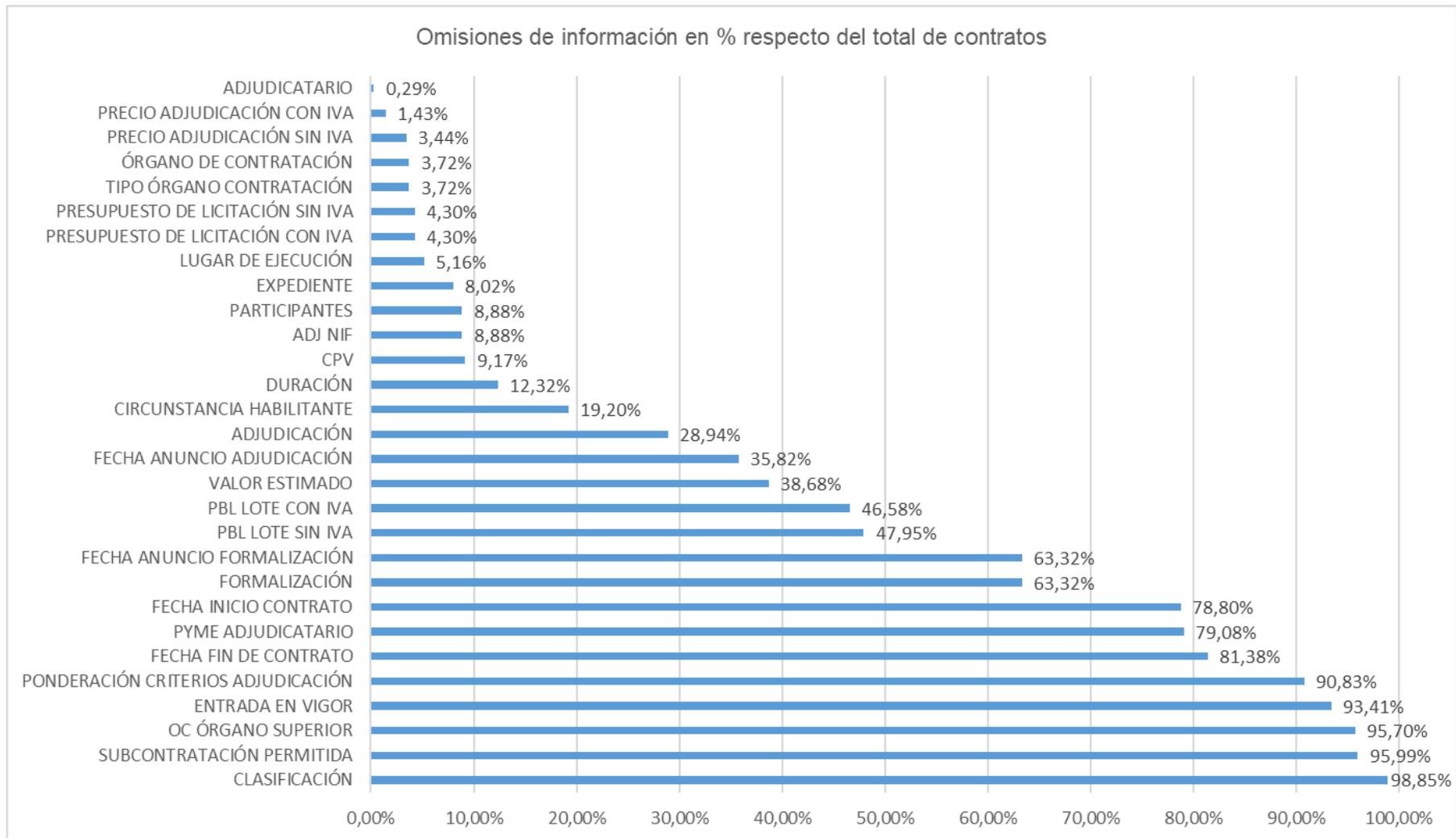
Se reflejan a continuación las principales omisiones detectadas en dichos anuncios:

TIPO DE INFORMACIÓN OMITIDA	NÚMERO DE CONTRATOS	%
CLASIFICACIÓN	345	98,85%
SUBCONTRATACIÓN PERMITIDA	335	95,99%
OC ÓRGANO SUPERIOR	334	95,70%
ENTRADA EN VIGOR	326	93,41%
FECHA FIN DE CONTRATO	284	81,38%
PYME ADJUDICATARIO	276	79,08%
FECHA INICIO CONTRATO	275	78,80%
FORMALIZACIÓN	221	63,32%
FECHA ANUNCIO FORMALIZACIÓN	221	63,32%

TIPO DE INFORMACIÓN OMITIDA	NÚMERO DE CONTRATOS	%
FECHA ANUNCIO ADJUDICACIÓN	125	35,82%
ADJUDICACIÓN	101	28,94%
CIRCUNSTANCIA HABILITANTE	345	98,85%
DURACIÓN	43	12,32%
CPV	32	9,17%
ADJ NIF	31	8,88%
PARTICIPANTES	31	8,88%
EXPEDIENTE	26	7,45%
LUGAR DE EJECUCIÓN	18	5,16%
OC	13	3,72%
TIPO ÓRGANO CONTRATACIÓN	13	3,72%
PRECIO ADJUDICACIÓN SIN IVA	12	3,44%
PRECIO ADJUDICACIÓN CON IVA	5	1,43%
ADJUDICATARIO	1	0,29%
TOTAL CONTRATOS	349	100%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Los siguientes gráficos reflejan los datos puestos de manifiesto en el cuadro anterior:



Fuente: Elaboración propia OIReScon

De los datos anteriores, se destaca, atendiendo al elevado porcentaje de omisiones detectado, las relacionadas con la clasificación, la subcontratación (si está permitida o no), o sobre el órgano superior del órgano de contratación, la entrada en vigor del contrato o las fechas de los correspondientes anuncios de adjudicación y formalización, etc.

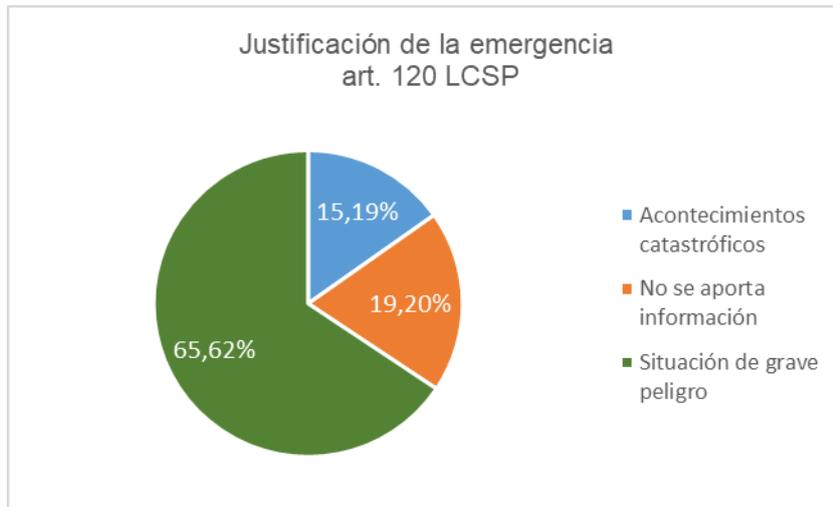
En relación con los medios de acreditación de la solvencia, la información existente en datos abiertos no es susceptible de explotación y, adicionalmente, existen casos en los que no se informa sobre los mismos. La consecuencia directa es la limitación de la información relativa a la solvencia, tanto técnica como económica, requerida para la correcta ejecución del contrato.

Por lo que se refiere a la omisión de la fecha de publicación del anuncio de adjudicación y formalización, ésta tiene una especial transcendencia, porque como ya se ha señalado, la misma elimina la garantía que implica el derecho de los licitadores a la eventual interposición de un recurso contencioso administrativo contra dichas adjudicaciones, en la medida en que la publicación del anuncio de adjudicación y/o formalización, son los actos que marcan el inicio del cómputo del plazo para la interposición de dicho recurso, ya que de acuerdo con el artículo 44 de la LCSP, no cabe recurso especial en materia de contratación *“en relación con los procedimientos de adjudicación que se sigan por el trámite de emergencia”*.

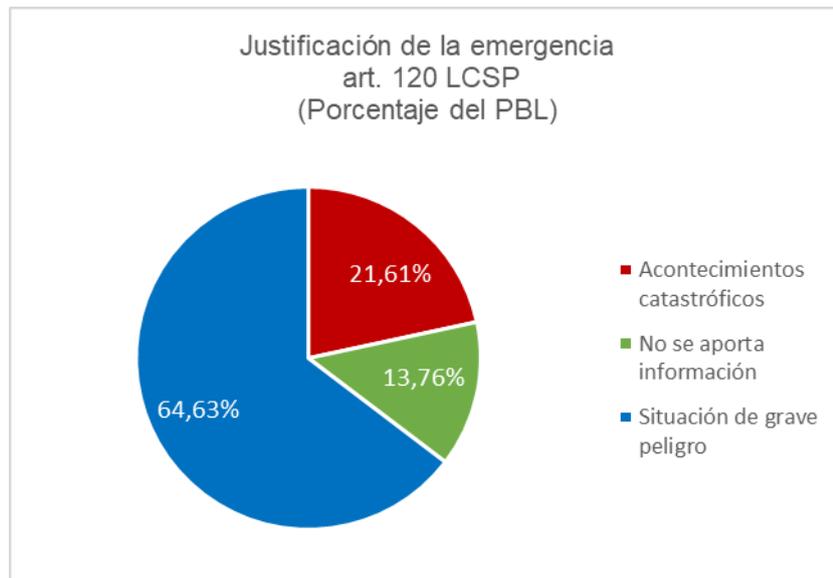
Cabe recordar a estos efectos que, en la Nota Informativa de la Presidencia de la JCCPE se recomienda que *“incluso en los limitados supuestos en que se acuda a la contratación verbal, se proceda a documentar adecuadamente la adjudicación y formalización del contrato”*.

Centrando el análisis en la circunstancia que ha justificado la utilización de la tramitación con carácter de emergencia (acontecimientos catastróficos, situación de grave peligro o necesidades que afecten a la defensa nacional), el siguiente cuadro muestra los porcentajes en los que cada una de las circunstancias mencionadas ha sido fundamentada:

CIRCUNSTANCIA	Nº CONTRATOS	% Nº	PBL (euros)	% PBL
Acontecimientos catastróficos	53	15,19%	14.024.970,22	21,61%
NO INFO	67	19,20%	8.934.202,64	13,76%
Situación de grave peligro	229	65,62%	41.948.199,02	64,63%
Total	349	100,00%	64.907.371,88	100,00%



Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Como puede observarse la circunstancia en la que con más frecuencia se justifica la tramitación con carácter de emergencia de los contratos analizados es la situación de grave peligro, debiendo destacarse que en el 19,20% de los contratos tramitados (13,76% en términos de PBL) se desconoce la misma. Esta falta de información se debe, tal y como se ha indicado en el apartado anterior, a la no publicación de documentación alguna sobre este extremo, no habiéndose podido efectuar ninguna comprobación, bien porque la documentación que sí ha sido aportada no hace referencia ni al tipo de tramitación ni a la situación que hace necesaria o aconsejable la tramitación con carácter de emergencia, bien porque la documentación publicada sí que indica este carácter de emergencia, pero no aporta información sobre las circunstancias que lo justifican o lo hace de forma insuficiente.

D. Distribución del gasto según la naturaleza del órgano de contratación y el lugar de ejecución de los contratos tramitados por vía de emergencia.

Se presentan, a continuación, datos sobre la contratación tramitada por vía de emergencia atendiendo al lugar de ejecución del contrato y la naturaleza del órgano de contratación. En este análisis debe entenderse la "AGE" como contrato o gastos (PBL sin impuestos) no imputable a un único ámbito territorial o no territorializable.

Así, por número de contratos, los datos son los siguientes:

ÁMBITO GEOGRÁFICO	AGE	CC.AA.	EE.LL.	Entidad de Derecho Público	NO INFO	Otras Entidades del Sector Público	Total
BALEARES		24	2				26
ANDALUCÍA		17	14			5	36
ARAGÓN	3		1				4
ASTURIAS	5		1				6
CA VALENCIA	4	8	7	12		7	38
CANARIAS	2	1	3	1			7
CASTILLA LA MANCHA	4						4
CASTILLA LEÓN	21	1					22
CATALUÑA		13	11	10	13	2	49
AGE	11					7	18
EXTREMADURA	3						3
GALICIA			3				3
MADRID		91					91
NAVARRA		17	7			4	28
PAIS VASCO		6	7			1	14
Total	53	178	56	23	13	26	349

Fuente: Elaboración propia OIReScon

A continuación, se muestran los datos en términos de PBL sin IVA:

ÁMBITO	AGE	CC.AA.	EE.LL.	Entidad de Derecho Público	NO INFO	Otras Entidades del Sector Público	Total
BALEARES		984.413,15	79.103,16				1.063.516,31
ANDALUCÍA		9.204.739,35	1.343.157,14			294.021,09	10.841.917,58
ARAGÓN	127.334,48		52.076,49				179.410,97
ASTURIAS	31.815,20		102.845,96				134.661,16
VALENCIA	603.526,18	1.586.369,25	2.481.397,26	2.265.295,22		306.371,10	7.242.959,01
CANARIAS	88.711,28	267.462,90	80.674,00	35.000,00			471.848,18

ÁMBITO	AGE	CC.AA.	EE.LL.	Entidad de Derecho Público	NO INFO	Otras Entidades del Sector Público	Total
CASTILLA LA MANCHA	15.000,00						15.000,00
CASTILLA Y LEÓN	17.621.242,66	45.522,32					17.666.764,98
CATALUÑA		2.108.323,90	601.352,60	1.283.935,00	96.105,69	707.921,27	4.797.638,46
AGE	4.811.481,44					703.034,72	5.514.516,16
EXTREMADURA	408.870,60						408.870,60
GALICIA			181.818,19				181.818,19
MADRID		9.597.934,75					9.597.934,75
NAVARRA		2.363.273,17	285.440,57			1.032.786,42	3.681.500,16
PAIS VASCO		2.212.681,66	871.093,80			25.239,91	3.109.015,37
Total	23.707.981,84	28.370.720,45	6.078.959,17	3.584.230,22	96.105,69	3.069.374,51	64.907.371,88

Fuente: Elaboración propia OIReScon

E. La contratación de emergencia por tipo de procedimiento.

Tal y como se ha indicado con anterioridad, en relación con el tipo de procedimiento, se ha incorporado al análisis realizado la clasificación utilizada en la PLACSP, así como en las Plataformas Autonómicas incluidas en el análisis. Es necesario señalar, igualmente, que se ha incluido la contratación menor, ya que, atendiendo al reducido número de expedientes, tiene un impacto residual en los resultados obtenidos.

Se considera conveniente recordar nuevamente que la información que consta en los anuncios, en relación con el tipo de procedimiento, no implica que la adjudicación se haya llevado a cabo conforme al procedimiento señalado, de hecho, no es coherente atendiendo a las características de la tramitación de emergencia. Realmente esto se produce ya que la cumplimentación del campo relativo al procedimiento es un requerimiento necesario para poder realizar la publicación de los anuncios correspondientes.

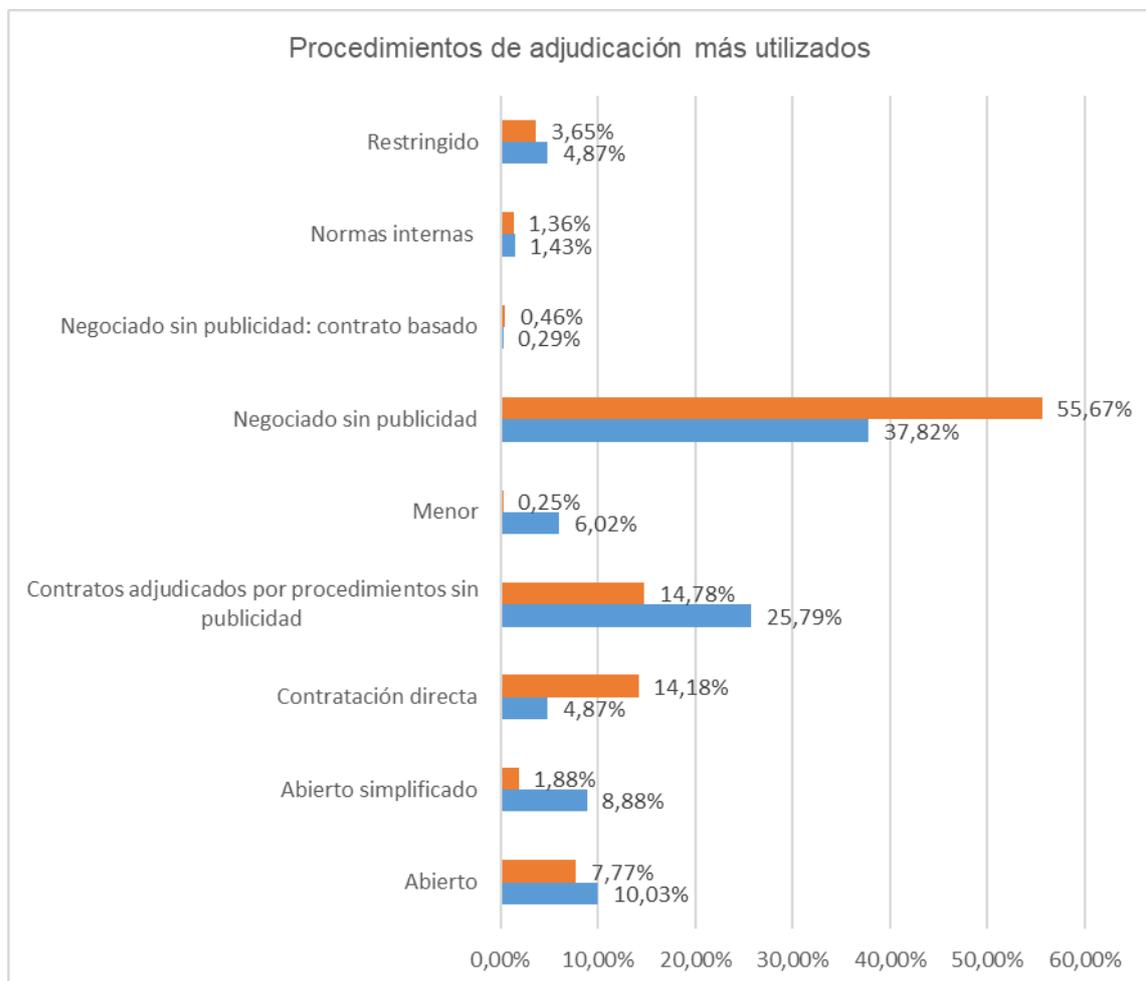
Se reflejan a continuación los datos respectivos:

PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN	Nº CONTRATOS	% Nº CONTRATOS	PBL SIN IVA (Euros)	% PBL SIN IVA
Abierto	35	10,03%	5.045.668,77	7,77%
Abierto simplificado	31	8,88%	1.222.700,50	1,88%
Contratación directa	17	4,87%	9.204.739,35	14,18%
Contratos adjudicados por procedimientos sin publicidad	90	25,79%	9.596.134,75	14,78%
Menor	21	6,02%	161.254,49	0,25%
Negociado sin publicidad	132	37,82%	36.132.579,96	55,67%

PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN	Nº CONTRATOS	% Nº CONTRATOS	PBL SIN IVA (Euros)	% PBL SIN IVA
Negociado sin publicidad: contrato basado	1	0,29%	296.531,11	0,46%
Normas internas	5	1,43%	881.862,23	1,36%
Restringido	17	4,87%	2.365.900,72	3,65%
TOTAL	349	100%	64.907.371,88	100,00%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Los procedimientos más utilizados han sido el negociado sin publicidad, y la categoría de contratos adjudicados por procedimientos sin publicidad.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Se repiten aquí, los resultados puestos de manifiesto en el Informe Especial emitido por esta Oficina relativo a contratos de emergencias COVID-19 y sobre el que se volverá después:

- Se vuelve a llamar la atención sobre la elección de la opción, a efectos de publicidad, de categorías tales como el procedimiento abierto,

abierto simplificado o restringido, sin que dicha opción haya supuesto la tramitación de dichos contratos por estos procedimientos dada la ausencia de licitación en la tramitación de emergencia.

- Destaca igualmente la opción “contratos adjudicados por procedimientos sin publicidad”, considerándose este último un concepto excesivamente genérico, puesto que puede abarcar más de un procedimiento (adjudicación directa a un licitador, solicitud de varias ofertas con o sin negociación, etc.).
- También se ha detectado un expediente correspondiente a un contrato basado en un Acuerdo Marco, que tiene difícil encaje en la tramitación con carácter de emergencia, en la medida en que no existe licitación ni expediente de tramitación en los contratos tramitados con este carácter.
- Por otra parte, podemos observar que, atendiendo al número de contratos, en su mayoría, los procedimientos han sido calificados como negociados sin publicidad, habiéndose detectado supuestos en los que, atendiendo al valor estimado del contrato, podrían haber sido tramitados como contrato menor o incluso, como contratos exentos de la obligación de publicar por un sistema de pago de anticipo de caja fija (segundo párrafo del apartado 4 del artículo 63 de la LCSP), si bien el número detectado de expedientes en los que concurren estas circunstancias es residual.
- En determinadas plataformas se permite publicar sin elegir un procedimiento específico de licitación y, en otras, la elección de un procedimiento específico es requisito obligatorio. Esta falta de uniformidad entre plataformas redundará en la dificultad de algunos órganos de contratación cuyo perfil está integrado en Plataformas Autonómicas para publicar en PLACSP.

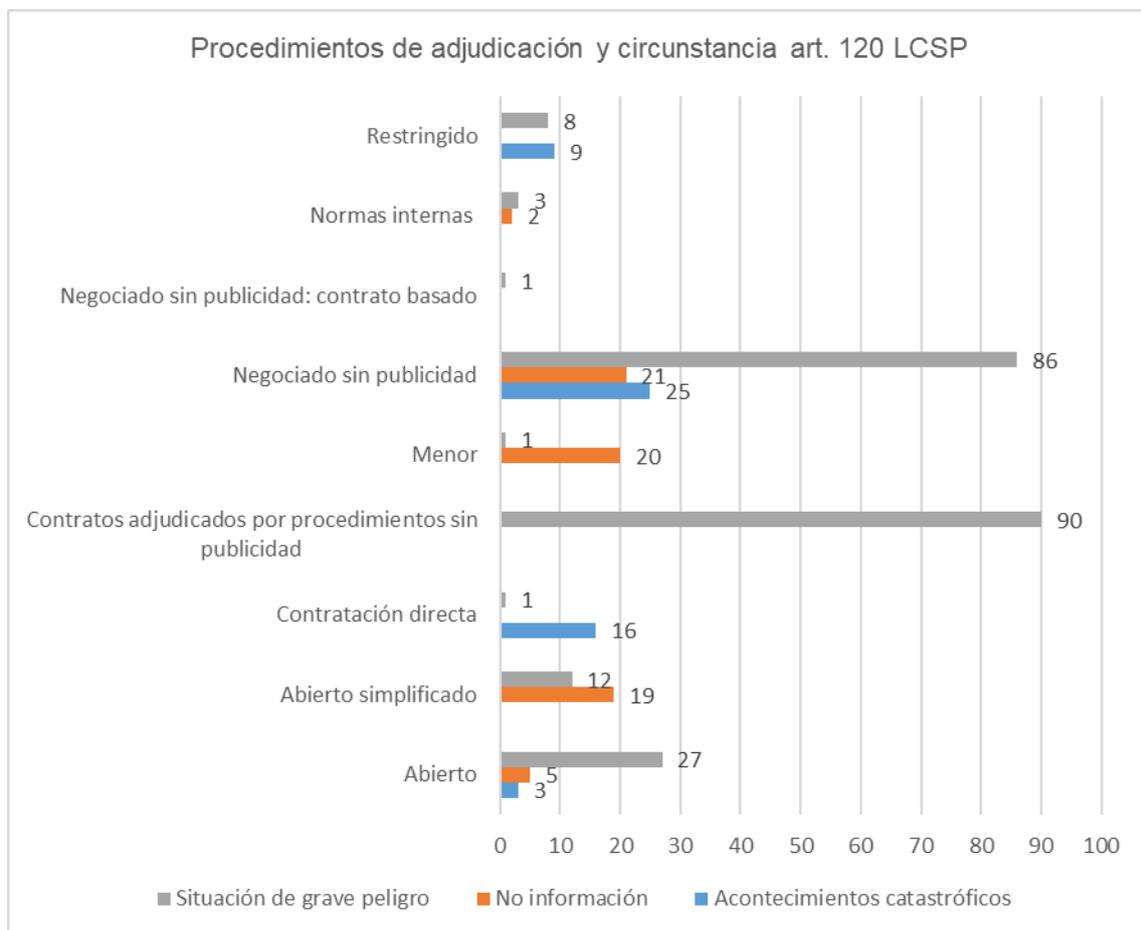
La circunstancia en la que se ha justificado con mayor frecuencia el recurso a los dos procedimientos más utilizados en la publicación, esto es, el negociado sin publicidad y los contratos adjudicados por procedimientos sin publicidad, (concepto éste que, como se ha indicado anteriormente, se considera genérico), ha sido la situación de grave peligro.

CIRCUNSTANCIA ART. 120 LCSP (nº contratos)

PROCEDIMIENTO	Acontecimientos catastróficos	No información	Situación de grave peligro	Total general
Abierto	3	5	27	35
Abierto simplificado		19	12	31
Contratación directa	16		1	17
Contratos adjudicados por procedimientos sin publicidad			90	90
Menor		20	1	21
Negociado sin publicidad	25	21	86	132

PROCEDIMIENTO	Acontecimientos catastróficos	No información	Situación de grave peligro	Total general
Negociado sin publicidad: contrato basado			1	1
Normas internas		2	3	5
Restringido	9		8	17
Total	53	67	229	349

Fuente: Elaboración propia OIReScon

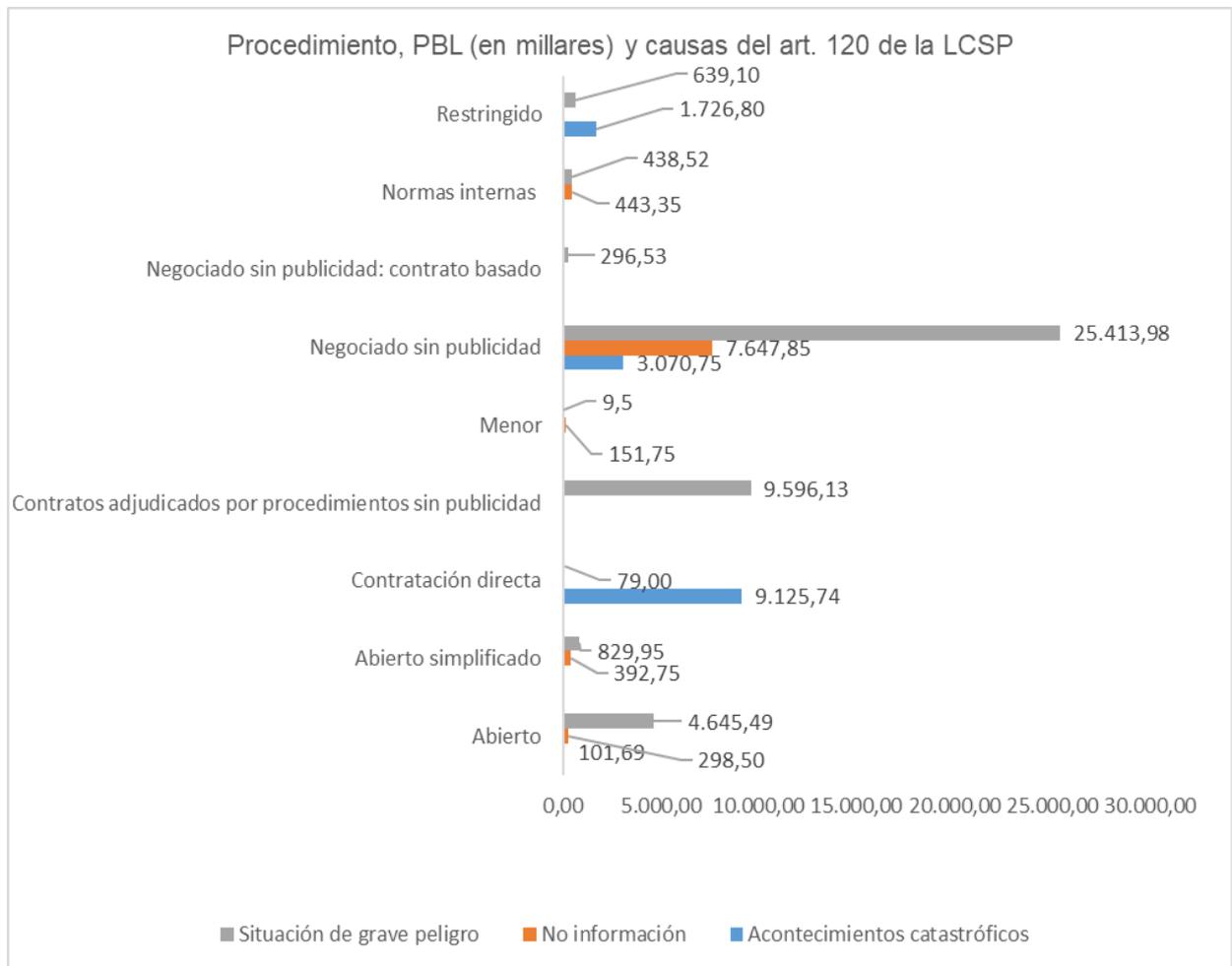


Fuente: Elaboración propia OIReScon

Desde la perspectiva del presupuesto base de licitación, en euros, sin IVA, los resultados son los siguientes:

PROCEDIMIENTO	Acontecimientos catastróficos	No información	Situación de grave peligro	Total I
Abierto	101.685,45	298.496,56	4.645.486,76	5.045.668,77
Abierto simplificado		392.754,36	829.946,14	1.222.700,50
Contratación directa	9.125.739,36		78.999,99	9.204.739,35

PROCEDIMIENTO	Acontecimientos catastróficos	No información	Situación de grave peligro	Total I
Contratos adjudicados por procedimientos sin publicidad			9.596.134,75	9.596.134,75
Menor		151.754,49	9500	161.254,49
Negociado sin publicidad	3.070.745,41	7.647.851,96	25.413.982,59	36.132.579,96
Negociado sin publicidad: contrato basado			296.531,11	296.531,11
Normas internas		443.345,27	438.516,96	881.862,23
Restringido	1.726.800,00		639.100,72	2.365.900,72
Total	14.024.970,22	8.934.202,64	41.948.199,02	64.907.371,88



Fuente: Elaboración propia OIReScon

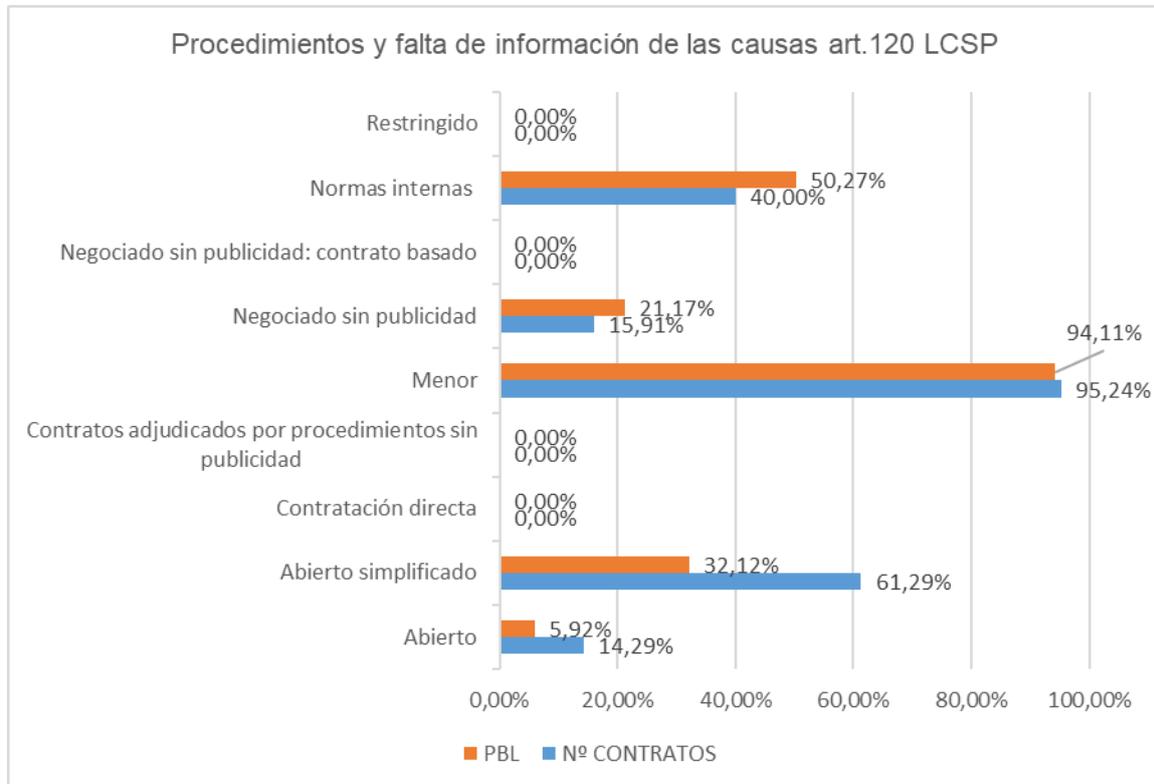
Atendiendo al número de contratos, la falta de información se concentra en el procedimiento más utilizado, esto es, el negociado sin publicidad, seguido de la contratación menor y el procedimiento abierto simplificado.

En términos de presupuesto base de licitación, la falta de información se concentra, igualmente, en el procedimiento más utilizado, el negociado sin publicidad.

Por otra parte, el siguiente cuadro compara el porcentaje que suponen los expedientes sin información respecto el total de expedientes tramitados en cada tipo de procedimiento, en número de contratos y en presupuesto base de licitación. El objetivo es conocer en que procedimientos se ha dado en mayor medida, esta falta de información:

PROCEDIMIENTO	Nº contratos sin información (A)	Nº contratos Total general (B)	Nº contratos (A)/(B)	PBL (euros) sin información (C)	PBL (euros) Total general (D)	PBL (euros) (C)/(D)
Abierto	5	35	14,29%	298.496,56	5.045.668,77	5,92%
Abierto simplificado	19	31	61,29%	392.754,36	1.222.700,50	32,12%
Contratación directa		17	0,00%		9.204.739,35	0,00%
Contratos adjudicados por procedimientos sin publicidad		90	0,00%		9.596.134,75	0,00%
Menor	20	21	95,24%	151.754,49	161.254,49	94,11%
Negociado sin publicidad	21	132	15,91%	7.647.851,96	36.132.579,96	21,17%
Negociado sin publicidad: CONTRATO BASADO		1	0,00%		296.531,11	0,00%
Normas internas	2	5	40,00%	443.345,27	881.862,23	50,27%
Restringido		17	0,00%		2.365.900,72	0,00%
Total	67	349	19,20%	8.934.202,64	64.907.371,88	13,76%

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Como puede observarse, en la práctica totalidad de los contratos menores tramitados, no se dispone de información sobre las circunstancias que motivan la tramitación de emergencia. Destaca también por el porcentaje alcanzado, el procedimiento abierto simplificado y normas internas, si bien en este último caso, el número de contratos tramitado, es muy reducido.

F. La contratación de emergencia por objeto de contrato

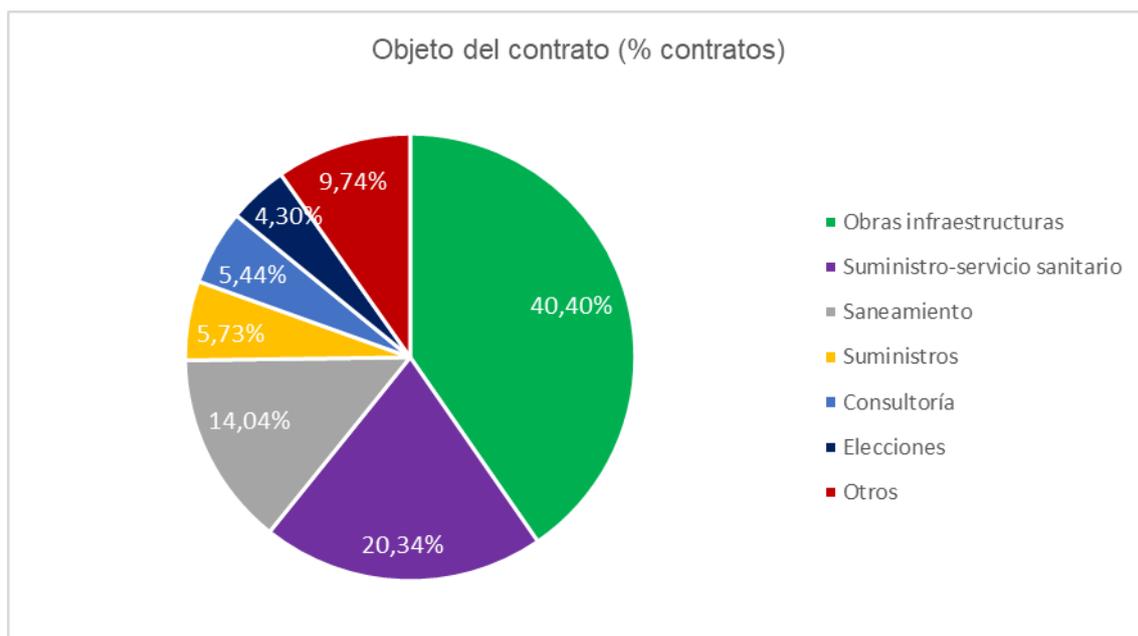
Atendiendo al objeto del contrato, de la información examinada se obtiene la conclusión de que el objeto más licitado es el relativo a obras en infraestructuras, al que habría que añadir las obras en infraestructuras en los sistemas de saneamiento de aguas, que por su importancia en número y en presupuesto, se ha optado por diferenciar.

OBJETO DEL CONTRATO	Nº CONTRATOS	% RESPECTO TOTAL
Obras infraestructuras	141	40,40%
Suministro-servicio sanitario	71	20,34%
Obras saneamiento	49	14,04%
Suministros	20	5,73%
Consultoría	19	5,44%
Elecciones	15	4,30%
Otros	34	9,74%
TOTAL	349	100,00%

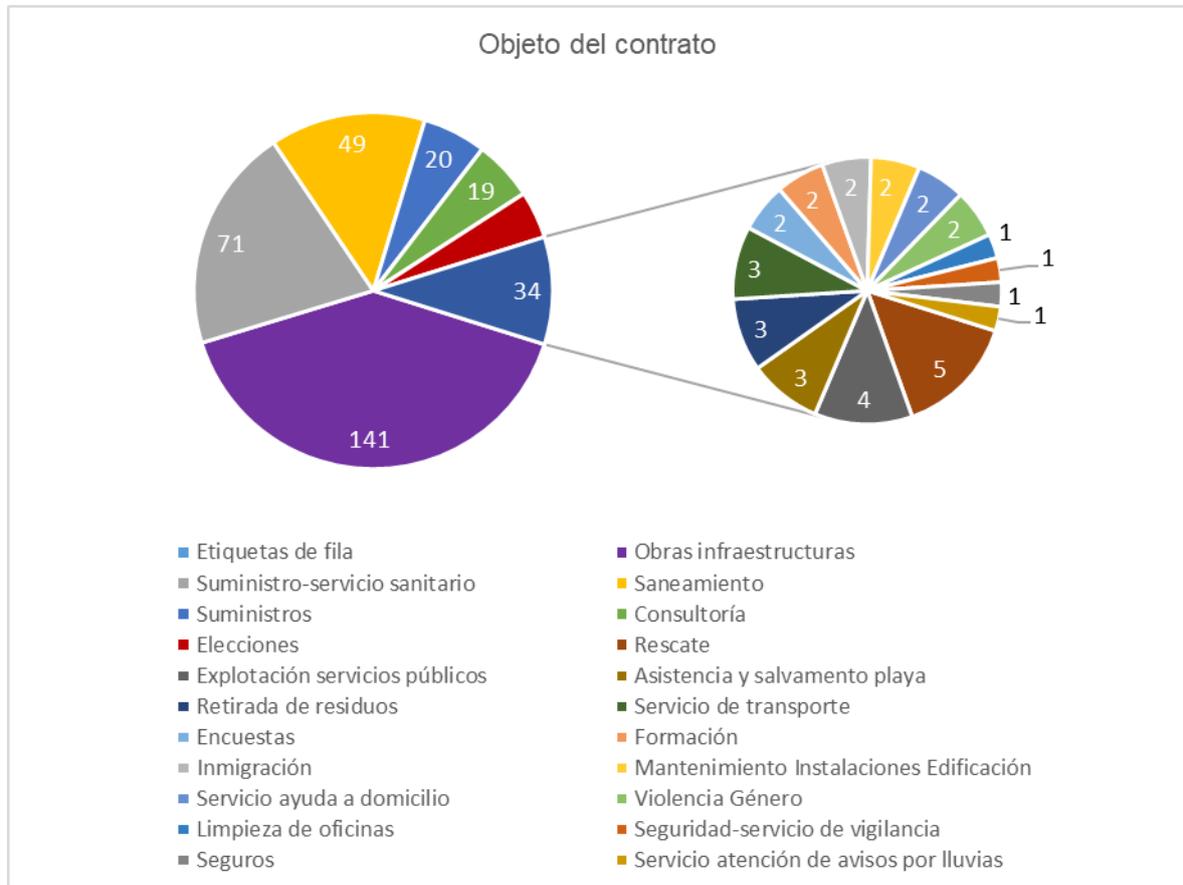
DESGLOSE OTROS

OBJETO DEL CONTRATO	Nº CONTRATOS
Rescate	5
Explotación servicios públicos	4
Asistencia y salvamento playa	3
Retirada de residuos	3
Servicio de transporte	3
Encuestas	2
Formación	2
Inmigración	2
Mantenimiento Instalaciones Edificación	2
Seguridad-servicio de vigilancia	1
Servicio ayuda a domicilio	2
Violencia Género	2
Limpieza de oficinas	1
Seguros	1
Servicio atención de avisos por lluvias	1
TOTAL OTROS	34

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

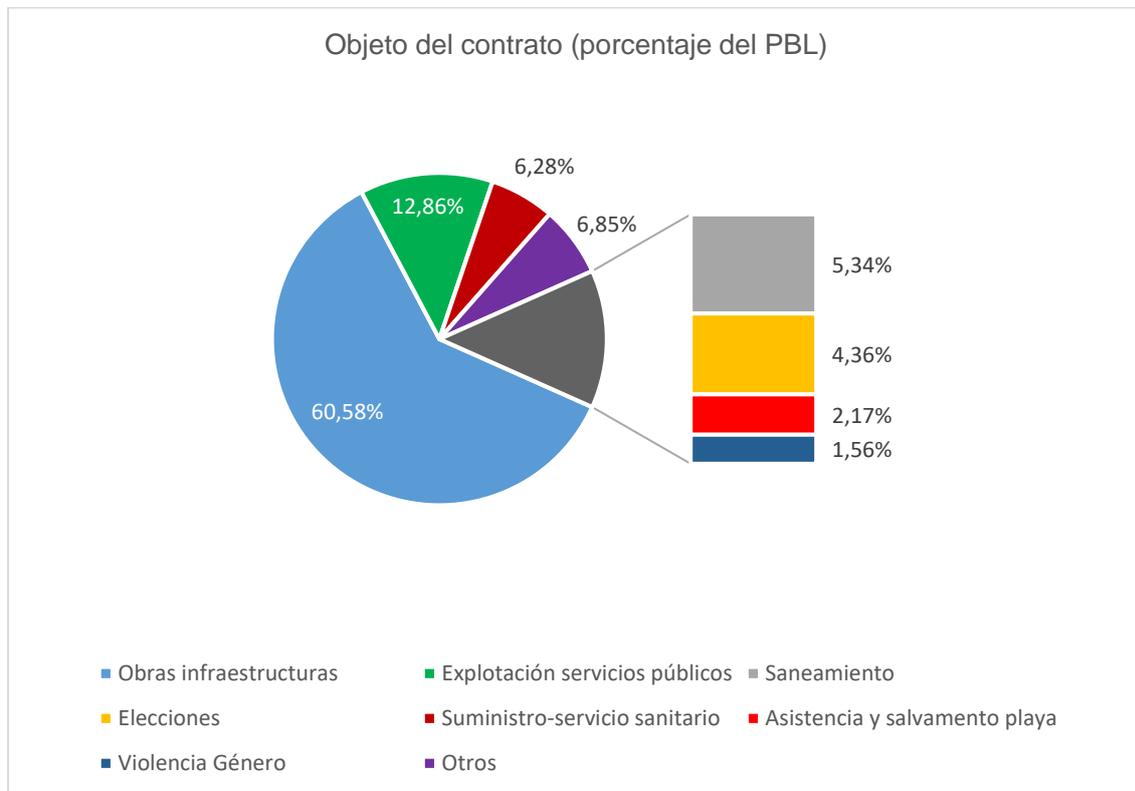


Fuente: Elaboración propia OIReScon

En términos de presupuesto base de licitación IVA no incluido, los resultados serían los siguientes:

OBJETO DEL CONTRATO	PBL (euros)	% SOBRE TOTAL
Obras infraestructuras	39.320.500,09	60,58%
Explotación servicios públicos	8.347.516,59	12,86%
Suministro-servicio sanitario	4.078.601,91	6,28%
Obras saneamiento	3.463.362,75	5,34%
Elecciones	2.826.778,42	4,36%
Asistencia y salvamento playa	1.407.956,12	2,17%
Violencia Género	1.014.066,42	1,56%
Otros	4.448.589,58	6,85%
Total	64.907.371,88	100,00%

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Si se interrelacionan el objeto del contrato con la situación o circunstancia en la que se ha justificado su tramitación con carácter de emergencia, en número de contratos se puede observar:

OBJETO DEL CONTRATO	Acontecimientos catastróficos	No información (B)	Situación de grave peligro	Total (D)	% B/D
Obras infraestructuras	34	34	73	141	24,11%
Suministro-servicio sanitario			71	71	0,00%
Obras saneamiento	13	1	35	49	2,04%
Suministros		17	3	20	85,00%
Consultoría	6	6	7	19	31,58%
Elecciones			15	15	0,00%
Rescate		1	4	5	20,00%
Explotación servicios públicos		3	1	4	75,00%
Asistencia y salvamento playa			3	3	0,00%

OBJETO DEL CONTRATO	Acontecimientos catastróficos	No información (B)	Situación de grave peligro	Total (D)	% B/D
Retirada de residuos			3	3	0,00%
Servicio de transporte		1	2	3	33,33%
Encuestas		2		2	100,00%
Formación			2	2	0,00%
Inmigración			2	2	0,00%
Mantenimiento Instalaciones Edificación			2	2	0,00%
Servicio ayuda a domicilio		1	1	2	50,00%
Violencia Género			2	2	0,00%
Limpieza de oficinas		1		1	100,00%
Seguridad-servicio de vigilancia			1	1	0,00%
Seguros			1	1	0,00%
Servicio atención de avisos por lluvias			1	1	0,00%
Total	53	67	229	349	19,20%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

En conclusión, de los 67 contratos en los que no se dispone de información sobre las circunstancias que justifican la tramitación de emergencia, 35 se corresponden con contratos de obras (uno de ellos obras en sistemas de saneamiento de aguas) y 17 con contratos de suministros varios distintos de sanitarios. Es decir, en el 24,11% de los contratos de obras tramitados no se dispone de información pública sobre las circunstancias que habilitan la utilización de la tramitación con carácter de emergencia.

El dato global implicaría, tal y como se ha indicado anteriormente, que en el 19,20% del total de los contratos tramitados por emergencia (en número de contratos) no se publica información sobre las circunstancias que han motivado la tramitación con este carácter.

Desde la perspectiva del PBL (IVA excluido), en el 13,76% del importe total licitado no se dispone de información pública sobre las circunstancias que justifican la elección de este tipo de tramitación. Destacarían por la falta de información sobre este extremo, tanto en términos absolutos como relativos, las obras en infraestructuras (8,85%), explotación de servicios públicos (51,93%),

servicio de ayuda a domicilio (91,54%), y suministros distintos de los sanitarios, conforme al siguiente cuadro:

CIRCUNSTANCIA HABILITANTE ART. 120 LCSP

OBJETO DEL CONTRATO	Acontecimientos catastróficos	NO INFO	Situación de grave peligro	Total PBL (euros)	% B/D
Obras infraestructuras	13.213.422,31	3.481.046,94	22.626.030,84	39.320.500,09	8,85%
Explotación servicios públicos		4.334.778,09	4.012.738,50	8.347.516,59	51,93%
Suministro-servicio sanitario			4.078.601,91	4.078.601,91	0,00%
Saneamiento	675.747,91	23.864,16	2.763.750,68	3.463.362,75	0,69%
Elecciones			2.826.778,42	2.826.778,42	0,00%
Asistencia y salvamento playa			1.407.956,12	1.407.956,12	0,00%
Violencia Género			1.014.066,42	1.014.066,42	0,00%
Servicio ayuda a domicilio		819.500,00	75.758,63	895.258,63	91,54%
Inmigración			887.172,90	887.172,90	0,00%
Rescate		5.338,00	722.751,08	728.089,08	0,73%
Consultoría	135.800,00	31.260,30	399.236,27	566.296,57	5,52%
Retirada de residuos			463.617,50	463.617,50	0,00%
Formación			285.945,00	285.945,00	0,00%
Suministros		134.644,35	32.830,00	167.474,35	80,40%
Seguridad-servicio de vigilancia			130.898,88	130.898,88	0,00%
Seguros			113.131,72	113.131,72	0,00%
Servicio de transporte		35.424,00	72.689,15	108.113,15	32,77%
Encuestas		38.446,80		38.446,80	100,00%
Limpieza de oficinas		29.900,00		29.900,00	100,00%
Mantenimiento Instalaciones Edificación			18.720,00	18.720,00	0,00%
Servicio atención de avisos por lluvias			15.525,00	15.525,00	0,00%
Total	14.024.970,22	8.934.202,64	41.948.199,02	64.907.371,88	13,76%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

G. Relación entre el objeto del contrato y la tramitación de emergencia

Se han detectado algunos supuestos en los que el objeto del contrato no parece que se corresponda con la concurrencia de alguna de las circunstancias descritas en el artículo 120 de la LCSP, habilitantes para la tramitación con carácter de emergencia. A título de ejemplo, y sin que haya podido constatarse las circunstancias que justifiquen la tramitación por vía de emergencia, se puede citar la concesión para la explotación de servicios de unas

instalaciones deportivas, la contratación de la explotación del aparcamiento de unas instalaciones públicas, el suministro de materiales para obras en senderos o caminos, la contratación de servicios de encuestas de satisfacción de los usuarios de un servicio público. Atendiendo al objeto, estas contrataciones deberían ser licitadas por los procedimientos previstos por la LCSP y por tramitación ordinaria, debiendo, para ello, realizarse una adecuada planificación. En consecuencia, resulta clave potenciar la planificación del contrato evitando utilizar instrumentos que limitan los principios de publicidad y concurrencia, sin que, en los supuestos referidos a título ejemplificativo, pueda apreciarse claramente si concurren las circunstancias que lo permitirían¹⁹.

Adicionalmente, se considera más adecuado, a fin de garantizar el respeto a los principios de publicidad y concurrencia, la utilización de otras soluciones reguladas en la LCSP, como la tramitación con carácter urgente, regulada en el artículo 119, cuando exista *“una necesidad inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público”*. Incluso debe mencionarse la posibilidad de adjudicación por el procedimiento negociado sin publicidad por imperiosa urgencia, dándose las circunstancias descritas en el artículo 168, apartado b), a saber, *“Una imperiosa urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación y no imputables al mismo, demande una pronta ejecución del contrato que no pueda lograrse mediante la aplicación de la tramitación de urgencia regulada en el artículo 119”*.

Por otra parte, se han detectado supuestos de resolución de contratos por incumplimiento o renuncia del adjudicatario y de nueva adjudicación con carácter de emergencia. En alguno de estos supuestos, la adjudicación se ha realizado por el tiempo necesario hasta la adjudicación de un nuevo contrato por los procedimientos contemplados por la LCSP. En otros supuestos, la adjudicación realizada ha sido definitiva, pudiendo justificarse, en determinados casos, por la necesidad puntual e inmediata a atender. Para estos supuestos, son igualmente aplicables las recomendaciones realizadas con anterioridad, en relación con la utilización de mecanismos alternativos a la tramitación de emergencia, como la tramitación con carácter urgente o la adjudicación por el procedimiento negociado sin publicidad por imperiosa urgencia.

Otro tipo de contratación analizada, atendiendo al objeto del contrato, es la relativa a las contrataciones reiteradas de material sanitario específico. En este supuesto, se recomienda optar bien por la celebración de un acuerdo marco, conforme a los artículos 219 y siguientes de la LCSP, bien por la celebración de un sistema dinámico de adquisición, conforme a lo previsto en los artículos 223 y siguientes de la citada norma.

Se citan finalmente, las contrataciones relacionadas con el artículo 7 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG). En

¹⁹ En este mismo sentido se han pronunciado la JCCPE y el Tribunal de Cuentas.

estos supuestos, podría valorarse la oportunidad, a fin de agilizar la tramitación, de disponer de unos pliegos de condiciones generales aprobados para este tipo de contratos, conforme a lo previsto en el artículo 121 de la LCSP.

H. La publicación en PLACSP de contratos tramitados por vía de emergencia publicados en las Plataformas Autonómicas agregadas.

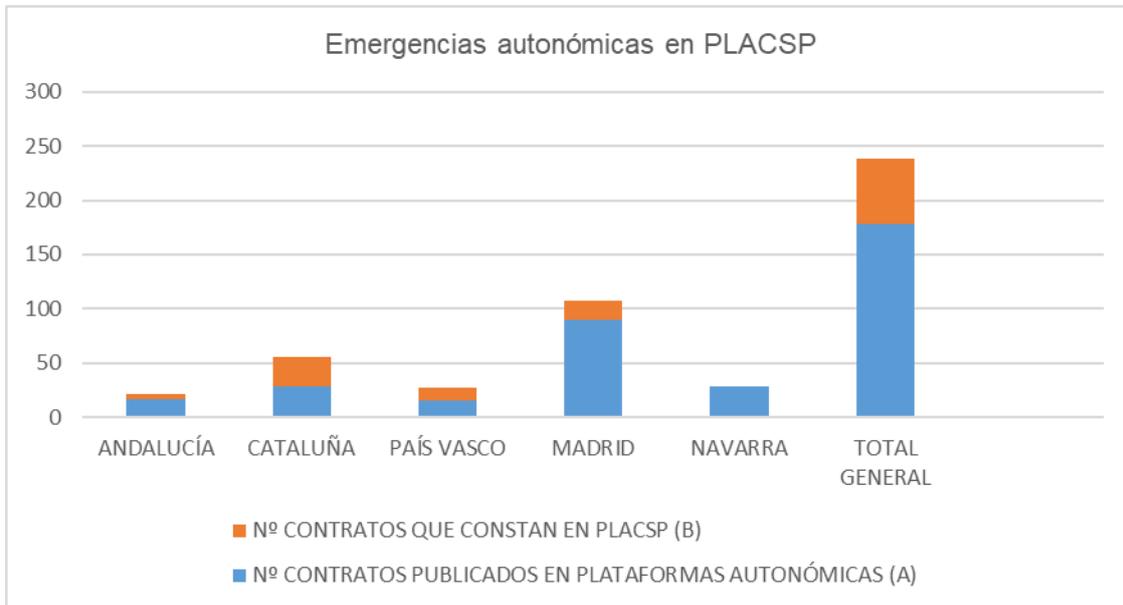
Se ha supervisado el cumplimiento de la obligación recogida en el artículo 347 de la LCSP, en relación con la obligación de publicar *“bien directamente o por interconexión con dispositivos electrónicos de agregación de la información en el caso de que contaran con sus propios servicios de información, la convocatoria de todas las licitaciones y sus resultados en la Plataforma de Contratación del Sector Público”*

Dadas las limitaciones encontradas y que ya fueron puestas de manifiesto en el Informe Especial sobre contratación de Emergencia COVID-19, fundamentalmente la falta de homogeneidad en los datos de los diferentes campos, la comprobación se ha realizado seleccionando el campo “nº de expediente” de los contratos publicados en las Plataformas Autonómicas y se ha comprobado su existencia, o no, en los Datos Abiertos de PLACSP relativos a las plataformas agregadas.

Adicionalmente, se ha excluido de la comprobación la contratación menor, cuyo régimen de publicidad es diferente, rigiéndose por el apartado 4 del artículo 63 de la LCSP en lugar de los artículos 151.1 y 154.1 de la LCSP.

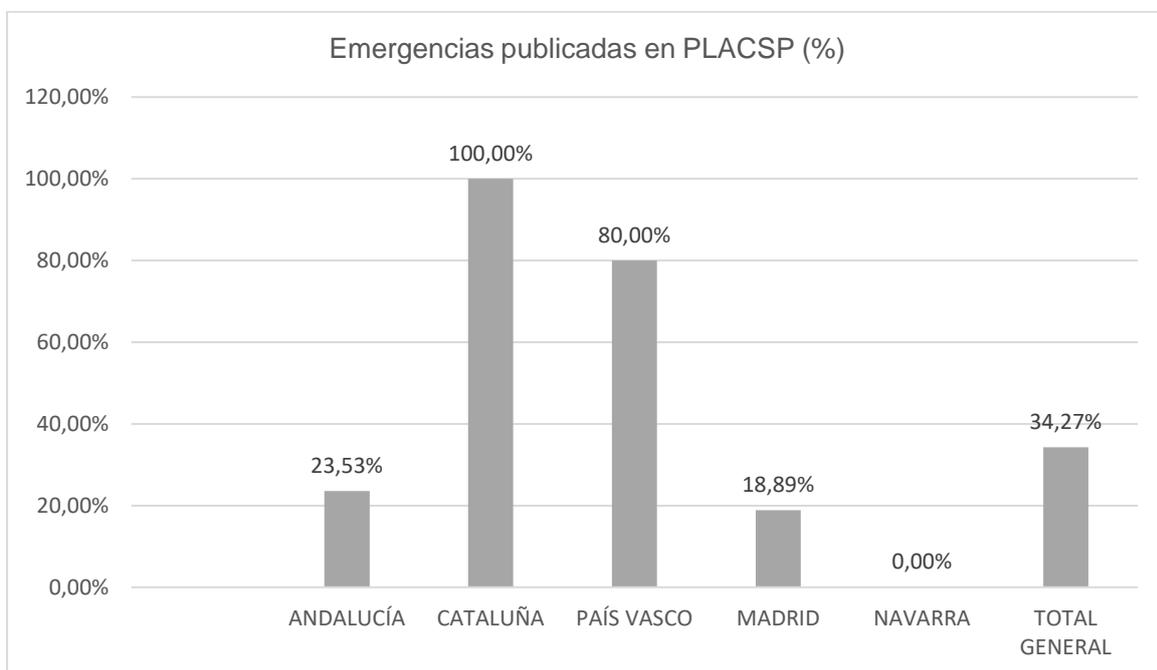
PLATAFORMA AUTONÓMICA	Nº CONTRATOS PUBLICADOS EN PLATAFORMAS AUTONÓMICAS (A)	Nº CONTRATOS QUE CONSTAN EN PLACSP (B)	% PUBLICADO (B)/(A)
ANDALUCÍA	17	4	23,53%
CATALUÑA	28	28	100,00%
PAÍS VASCO	15	12	80,00%
MADRID	90	17	18,89%
NAVARRA	28		0,00%
TOTAL GENERAL	178	61	34,27%

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

De los datos anteriores se obtiene que el 34,27% de los contratos está publicado en datos abiertos en PLACSP, porcentaje éste, significativamente bajo.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

V. LA PUBLICIDAD DE LOS CONTRATOS TRAMITADOS POR VÍA DE EMERGENCIA COMO CONSECUENCIA DE LA CRISIS PROVOCADA POR LA COVID-19

Partiendo del estudio que se iniciara en el primer estado de alarma, se ha llevado cabo el análisis de dicho periodo hasta el 31 de diciembre de 2020. En este sentido se ofrecen los datos actualizados de los mismos indicadores que se analizaron en su momento en el citado Informe Especial de Supervisión con el fin de comprobar si las tendencias identificadas en los primeros tres meses continuaron reflejándose durante el resto del ejercicio 2020. Y adicionalmente, si la tendencia claramente ascendente de la contratación por vía de emergencia comenzó a ralentizarse o disminuir, dando paso a las alternativas que ofrece la LCSP.

1. La publicidad en las referencias en el Consejo de Ministros y los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas.

Se destaca en este punto una desigual publicidad. De este modo, como resultado del análisis (a través de la información disponible en las páginas web de la Administración General del Estado y de las distintas Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas), se extraen las conclusiones que se exponen a continuación.

La búsqueda se ciñe a la información relativa al período comprendido desde el inicio de la declaración del primer estado de alarma, el 14 de marzo de 2020, hasta el 31 de diciembre de 2020, recogida en las páginas web institucionales y de los órganos de gobierno, en los casos en los que éstas publiquen referencias o resúmenes en las que conste información sobre contrataciones de emergencia tramitadas y que hayan sido puestas de manifiesto ante dichos órganos. De forma alternativa, se han supervisado y analizado los boletines o diarios oficiales para localizar esta información.

Los portales web consultados han sido los siguientes:

Administración General del Estado: [Web de Consejo de Ministros](#)

Comunidad Autónoma de Andalucía: [Web del Consejo de Gobierno de la C.A. de Andalucía](#)

Comunidad Autónoma de Aragón: [Web del Consejo de Gobierno de la C. A. de Aragón](#)

Comunidad Autónoma del Principado de Asturias: [Web del Consejo de Gobierno de la C.A. del Principado de Asturias](#)

Comunidad Autónoma de las Islas Baleares; [Web del Consejo de Gobierno de la C.A. de Islas Baleares](#)

Comunidad Autónoma de las Islas Canarias; [Web del Consejo de Gobierno de la C.A. de Canarias](#).

Comunidad Autónoma de Cantabria: [Web del Consejo Gobierno de la C.A. de Cantabria.](#)

Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha: [Web del Gobierno de la C. A. de Castilla-La Mancha](#)

Comunidad Autónoma de Castilla y León: [Web de Consejo de Gobierno de la C. de Castilla y León.](#)

Comunidad Autónoma de Cataluña: [Web de Consejo de Gobierno de la C.A. de Cataluña.](#)

Comunidad Autónoma de Extremadura: [Web de Consejo de Gobierno de la C. A. de Extremadura.](#)

Comunidad Autónoma de Galicia: [Web del Consejo de Gobierno de la C.A. de Galicia.](#)

Comunidad Autónoma de La Rioja: [Web del Consejo de Gobierno de la C.A. de La Rioja.](#)

Comunidad de Madrid: [Web de Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.](#)

Comunidad Autónoma de la Región de Murcia: [Web del Consejo de Gobierno de la C.A. de la Región de Murcia.](#)

Comunidad Foral de Navarra: [Web de Consejo de Gobierno de la C.F. de Navarra.](#)

Comunidad Autónoma de País Vasco: [Web del Consejo de Gobierno de la C.A. de País Vasco.](#)

Comunidad Valenciana: [Web del Consejo de Gobierno de la C. Valenciana.](#)

Ciudad Autónoma de Ceuta: [Web del Consejo de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Ceuta.](#)

Ciudad Autónoma de Melilla: [Web del Consejo de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Melilla.](#)

Como se ha indicado anteriormente, la única formalidad que sí expresa el artículo 120 de la LCSP, en la letra b) de su apartado 1, que no constituye legislación básica, es la obligación de dar cuenta al Consejo de Ministros (o, en su caso a los Consejos de Gobierno de las CC.AA. y de las Ciudades Autónomas, de acuerdo a la normativa correspondiente) sin que se imponga por la LCSP la obligación de publicación alguna con relación a dicho trámite. A pesar de la ausencia de obligación legal, la OIReScon ha considerado adecuado, en aras del principio de transparencia, reflejar los Acuerdos de Consejos de Ministros, de Consejos de Gobierno Autonómicos y de las Ciudades Autónomas en los que se toma razón de los contratos de emergencia.

Hay que advertir que desde la publicación el día 30 de abril de 2020 del primer Informe Especial de Supervisión de la publicidad de estos contratos, ha habido un notable incremento de las publicaciones de actos de toma de razón de

Consejo de Ministros y Consejos de Gobierno publicados en las páginas web hasta la finalización del ejercicio 2020.

Por otro lado, hay Comunidades o Ciudades Autónomas de las que no constaba información al respecto, como se reflejaba en las actualizaciones del citado Informe Especial de Supervisión. En esta situación, en el momento actual se mantienen las Comunidades de Cataluña, Región de Murcia y Comunidad Foral de Navarra.

Finalmente, es importante aclarar que en esta información se incluyen los datos que han sido publicados hasta el 31 de diciembre de 2020, es decir, hasta los Consejos de Gobierno celebrados en la última semana del ejercicio 2020.

A. Actos de “toma de razón” por los órganos de Gobierno de contratos tramitados por vía de emergencia

La información recopilada a la que se ha tenido acceso se resume del siguiente modo:

ADMINISTRACIÓN	ACTOS DE TOMA DE RAZON (EN Nº)
ADMÓN. GRAL. DEL ESTADO	508
C.A. ANDALUCÍA	930
C.A. ARAGÓN	98
C.A. PRINCIPADO DE ASTURIAS	16
C.A. CANARIAS	94
C.A. CANTABRIA	94
C.A. CASTILLA-LA MANCHA	67
C. CASTILLA Y LEÓN	419
C.A. CATALUÑA	0
C.A. CEUTA	5
C.A. EXTREMADURA	307
C.A. GALICIA	93
C.A. ISLAS BALEARES	163
C. MADRID	801
C.A. MELILLA	19
C.A. REGIÓN DE MURCIA	0
C. FORAL NAVARRA	0
C.A. PAÍS VASCO	27
C.A. RIOJA	82
C. VALENCIANA	231
TOTAL	3.954

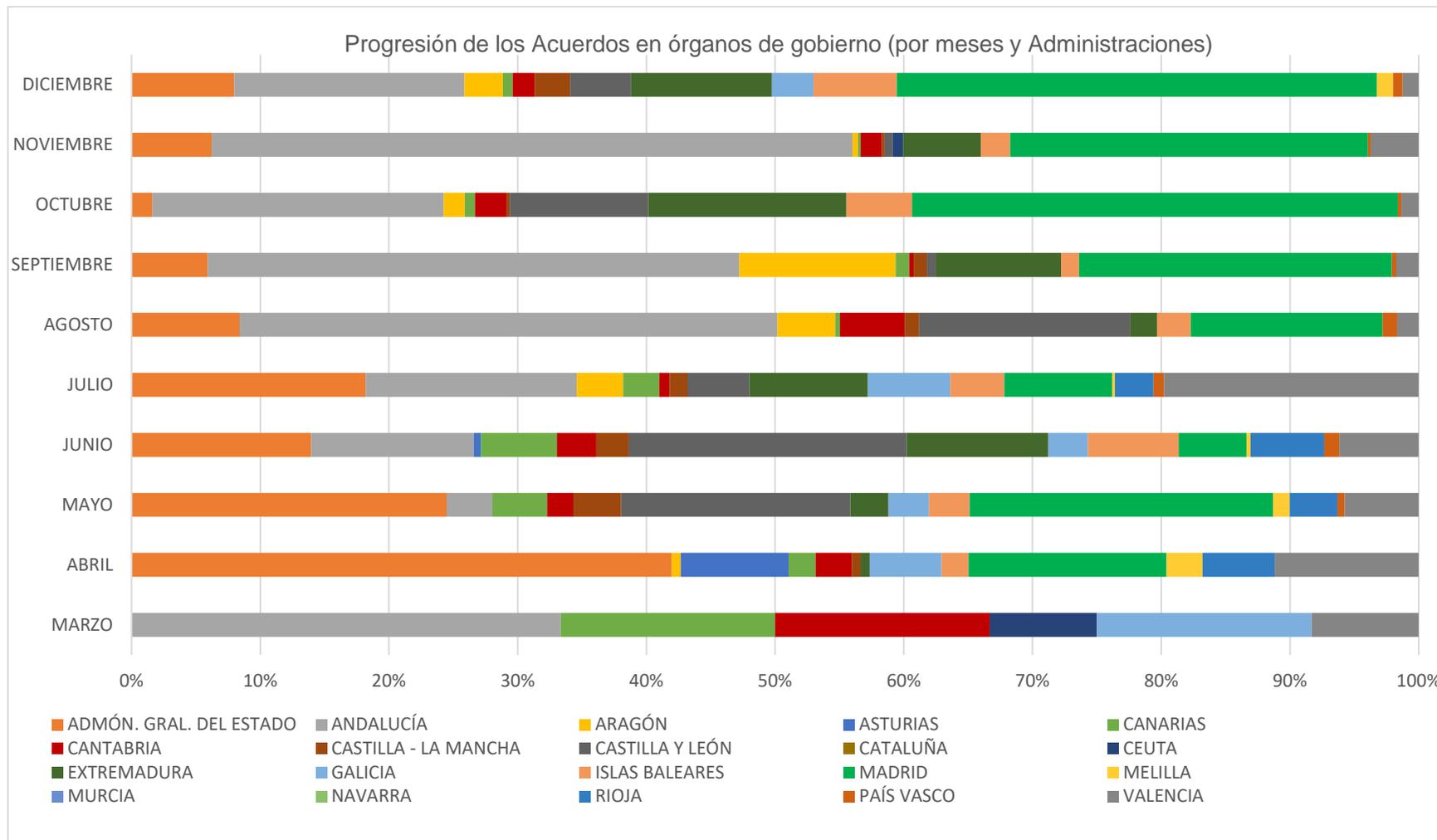
Fuente: elaboración propia OIReScon

En el período comprendido entre el 14 de marzo²⁰ y el 31 de diciembre de 2020, la evolución experimentada en número de acuerdos ha sido el siguiente (por Administraciones):

ADMINISTRACIÓN	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	TOTALES
ADMÓN. GRAL. DEL ESTADO	0	60	132	95	91	45	17	6	30	32	508
ANDALUCÍA	4	0	19	86	82	224	119	84	240	72	930
ARAGÓN	0	1	0	0	18	24	35	6	2	12	98
ASTURIAS	0	12	0	4	0	0	0	0	0	0	16
CANARIAS	2	3	23	40	14	2	3	3	1	3	94
CANTABRIA	2	4	11	21	4	27	1	9	8	7	94
CASTILLA - LA MANCHA	0	1	20	17	7	6	3	1	1	11	67
CASTILLA Y LEÓN	0	0	96	147	24	88	2	40	3	19	419
CATALUÑA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CEUTA	1	0	0	0	0	0	0	0	4	0	5
EXTREMADURA	0	1	16	75	46	11	28	57	29	44	307
GALICIA	2	8	17	21	32	0	0	0	0	13	93
ISLAS BALEARES	0	3	17	48	21	14	4	19	11	26	163
MADRID	0	22	127	36	42	80	70	140	134	150	801
MELILLA	0	4	7	2	1	0	0	0	0	5	19
MURCIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
NAVARRA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
RIOJA	0	8	20	39	15	0	0	0	0	0	82
PAÍS VASCO	0	0	3	8	4	6	1	1	1	3	27
VALENCIA	1	16	31	42	99	9	5	5	18	5	231
TOTALES	12	143	539	681	500	536	288	371	482	402	3.954

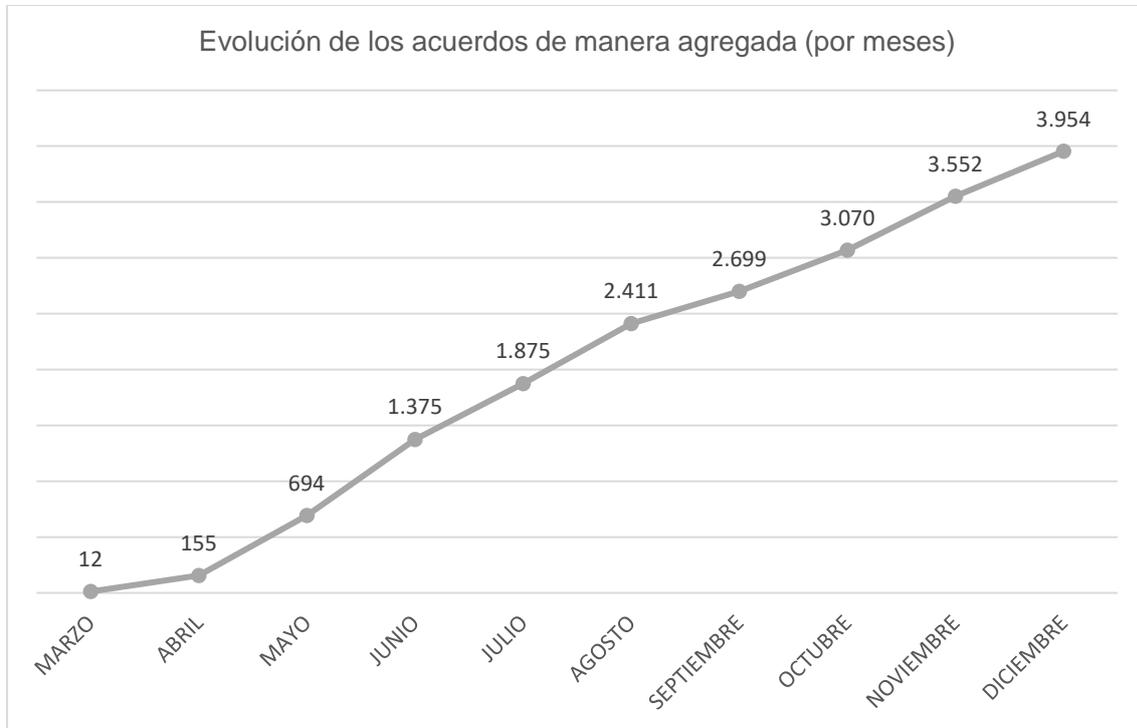
Fuente: elaboración propia OIReScon

²⁰ Fecha de cierre de datos del primer "Informe Especial de Supervisión del principio de publicidad de los contratos tramitados por vía de emergencia como consecuencia del COVID-19" publicado por esta Oficina.



Fuente: elaboración propia OIReScon

En términos acumulados, por meses, la evolución es la que representa la siguiente gráfica:



Fuente: elaboración propia OIReScon

Se advierte de que las informaciones de los extractos, reseñas o comunicaciones pueden no referirse a un acto de dación de cuentas al Consejo de Ministros y Consejos de Gobierno de un contrato singularizado, sino que, en muchas ocasiones, la toma de razón se refiere a una multiplicidad de actos de contratos tramitados por vía de emergencia que son puestos de manifiesto de forma conjunta y sobre los que habitualmente no existe detalle en su número. **Por tanto, hay que resaltar que, el cómputo al que se refiere esta información, se limita a actos de toma de razón de contratos de emergencia, pero no al número efectivo de los contratos tramitados de emergencia que incluyen.**

B. Gasto público de los contratos tramitados por vía de emergencia puestos en conocimiento de los órganos de Gobierno.

Igualmente, existe información del importe (IVA incluido generalmente) que representan estas tramitaciones, aunque hay que significar que, del mismo modo que lo indicado en el apartado anterior, también en términos económicos, no

siempre se ofrece información o la información no es suficientemente precisa respecto del gasto que representan estas operaciones de emergencia²¹.

A pesar de estas circunstancias, en el cuadro siguiente consta el importe que se ha puesto de manifiesto y que ofrece una idea, aunque aproximada, de la importancia en gasto del periodo analizado:

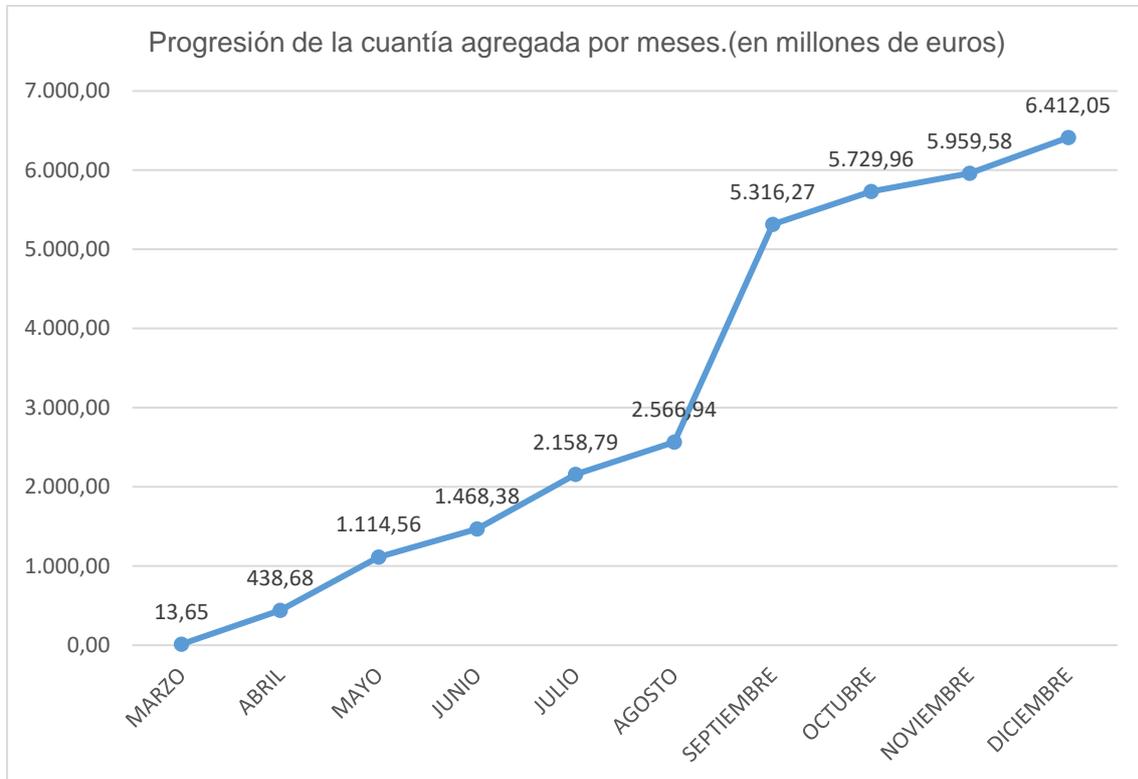
ADMINISTRACIÓN	CUANTÍA (€)
ADMÓN. GRAL. DEL ESTADO	3.891.833.370,45
C.A. ANDALUCÍA	441.468.458,62
C.A. ARAGÓN	17.775.448,41
C.A. PRINCIPADO DE ASTURIAS	466.711,00
C.A. CANARIAS	4.500.000,00
C.A. CANTABRIA	27.805.238,21
C.A. CASTILLA-LA MANCHA	13.677.465,51
C. CASTILLA Y LEÓN	185.455.343,07
C.A. CATALUÑA	0,00
C.A. CEUTA	0,00
C.A. EXTREMADURA	55.536.404,59
C.A. GALICIA	96.759.109,98
C.A. ISLAS BALEARES	82.843.294,43
C. MADRID	1.122.294.244,20
C.A. MELILLA	0,00
C.A. REGIÓN DE MURCIA	0,00
C. FORAL NAVARRA	0,00
C.A. PAÍS VASCO	0,00
C.A. RIOJA	30.323.957,54
C. VALENCIANA	441.315.722,73
TOTAL	6.412.054.768,74

²¹ El detalle de esta ausencia de datos, se resume del siguiente modo por Administraciones y nº de actos de toma de razón en los que no constan detalles económicos: AGE (1), Andalucía (20), Canarias (93), Cantabria (59), Castilla – La Mancha (36), Ceuta (5), Islas Baleares (2), Melilla (19), País Vasco (27), La Rioja (1) y Valencia (2). En el caso de La Rioja, en operaciones de emergencia referidas a varios centros públicos, consta el impacto económico semanal, pero no el máximo de gasto estimado en función de las previsiones temporales en cada caso.

En total, 265 actos que han sido objeto de publicidad en las páginas web institucionales, no indican la cuantía de las operaciones a las que se refieren.

Igualmente, algunos actos aluden a una cifra no del todo concretada (por ejemplo “más de seis millones”) y también se detectan numerosos casos donde se alude a “importe” o “importe total” sin especificación expresa alusiva a si la cifra que se cita incluye impuestos indirectos.

La evolución del importe de los contratos que han sido publicados en las páginas de los Consejos de Gobierno en términos totales, así como por Administraciones se refleja en el siguiente gráfico y tabla respectivamente:



Fuente: elaboración propia OIReScon

ADMÓN	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	TOTALES
AGE	0,00	365.952.454,16	296.429.426,58	90.130.203,24	432.558.988,22	75.142.670,78	2.585.164.362,28	2.158.937,97	12.902.410,99	31.393.916,23	3.891.833.370,45
ANDALUCÍA	215.795,07	0,00	24.352.435,96	123.222.307,24	47.660.712,28	7.201.598,19	30.637.243,27	66.442.475,84	57.241.703,44	84.494.187,33	441.468.458,62
ARAGÓN	0,00	7.000,00	0,00	0,00	5.949.070,89	3.686.327,40	3.898.584,00	1.084.824,00	469.661,00	2.679.981,12	17.775.448,41
ASTURIAS	0,00	301.000,00	0,00	165.711,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	466.711,00
CANARIAS	4.500.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4.500.000,00
CANTABRIA	0,00	248.351,77	4.875.456,52	2.160.454,10	3.460.000,13	3.832.541,67	0,00	7.794.083,09	3.001.283,35	2.433.067,58	27.805.238,21
CASTILLA-LA MANCHA	0,00	0,00	2.864.656,61	1.099.617,06	4.610.912,00	2.746.369,15	399.730,41	0,00	0,00	1.956.180,28	13.677.465,51
CASTILLA Y LEÓN	0,00	0,00	70.797.052,78	18.682.987,18	11.286.667,00	18.084.256,91	2.749.675,00	49.309.109,20	4.835.534,00	9.710.061,00	185.455.343,07
CATALUÑA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
CEUTA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
EXTREMADURA	0,00	1.270.831,00	7.561.741,76	10.561.411,29	9.007.116,03	2.120.137,85	8.135.977,77	8.261.774,19	1.490.264,39	7.127.150,31	55.536.404,59
GALICIA	7.930.445,10	23.509.577,05	13.573.765,73	29.591.821,13	9.193.405,97	0,00	0,00	0,00	0,00	12.960.095,00	96.759.109,98
ISLAS BALEARES	0,00	60.500,00	34.374.889,60	7.864.994,00	1.657.650,00	4.213.191,00	1.386.980,00	16.855.299,91	1.122.298,00	15.307.491,92	82.843.294,43
MADRID	0,00	9.936.745,56	181.375.732,39	39.131.979,51	71.312.079,82	43.970.228,39	113.215.743,96	251.448.727,06	127.616.918,50	284.286.089,01	1.122.294.244,20
MELILLA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MURCIA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
NAVARRA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PAÍS VASCO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RIOJA	0,00	10.963.810,15	12.403.533,02	4.886.412,34	2.070.202,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	30.323.957,54
VALENCIA	1.000.000,00	12.786.830,66	27.263.857,80	26.321.794,09	91.645.218,07	247.159.092,20	3.736.631,62	10.340.036,00	20.938.174,00	124.088,29	441.315.722,73
TOTALES	13.646.240,17	425.037.100,35	675.872.548,75	353.819.692,18	690.412.022,44	408.156.413,54	2.749.324.928,31	413.695.267,26	229.618.247,67	452.472.308,07	6.412.054.768,74

Con relación a la información anteriormente indicada es conveniente significar que en los meses de agosto y septiembre de 2020 se produce un significativo aumento de gasto estimado en las tramitaciones por vía de emergencia como consecuencia de Acuerdos Marco concretos, por parte de la AGE y por parte de la Comunidad Autónoma Valenciana, por importes totales de 2.578.756.984,08 y 239.461.200,00 €. Estos Acuerdos Marco, dada la cuantía que implican, distorsionan en cierta medida la progresión y media de gasto público que se venía realizando por parte de las distintas Administraciones.

Dado que los Acuerdos Marco no suponen un gasto de carácter inmediato, **las cuantías indicadas deben ser consideradas no imputables al ejercicio 2020** en tanto que, en la actualidad, el citado Acuerdo Marco de la AGE ha sido objeto de adjudicación y formalización en todos sus lotes a finales de 2020, enero y febrero de 2021. En cambio, el Acuerdo Marco de la C. Valenciana se encuentra todavía en espera de resolución, existiendo entre la documentación del expediente un acuerdo de adjudicación, sin que haya sido objeto de redacción y publicación el correspondiente anuncio referido a dicha fase en el momento de redacción de este documento.

Igualmente, en el caso de la operación de emergencia indicada de la AGE, el gasto real de la contratación derivada de la misma será a cargo de los Ministerios y de las Comunidades Autónomas adheridas²².

2. La publicidad de los contratos tramitados por vía de emergencia vinculados a la crisis provocada por el COVID-19 en la Plataforma de Contratación del Sector Público y las Plataformas Autonómicas.

Previamente a la muestra de los resultados deben recordarse una serie de precisiones imprescindibles para el análisis de los datos reflejados.

Los contratos reflejados en este informe son aquellos que han sido publicados en las distintas plataformas de contratación existentes en el conjunto del sector público.

De igual modo, debe recordarse que los lotes se han considerado como contratos de manera individualizada puesto que cada lote requiere una formalización diferenciada. En este sentido, se han computado como un contrato con varios lotes aquellas publicaciones que incluyen varios adjudicatarios en una misma publicación, de tal modo que se ha realizado la “ficción” de la existencia de lotes, con el fin de considerar cada contrato de manera individual.

²² No es posible realizar la distribución de ese gasto en este informe en tanto que, de la documentación publicada en PLACSP, no puede extraerse la distribución estimada del gasto imputable a las distintas Administraciones.

El periodo analizado en este documento es el comprendido entre 14 de marzo al 31 de diciembre de 2020, siendo **22.379 los contratos publicados** en el mismo.

Los datos de los contratos cuyas publicaciones son supervisadas han sido nuevamente revisados, incluidos los correspondientes a las publicaciones ya supervisadas en el Informe Especial de Supervisión de Publicidad de las Emergencias derivadas del COVID-19 de 30 de abril, así como en sus actualizaciones. Dada la calidad del dato, las diferencias entre las Plataformas de Contratación del conjunto del sector público, la falta de adecuación entre ellas y la elaboración “manual” de las tablas de contratos que han servido de base analítica de este informe, se ha debido sistematizar una revisión continua de dichos datos con el fin de minimizar al máximo el margen de error que pueda existir. Esta continua revisión puede dar lugar a cambios en alguno de los datos analizados²³.

En relación con los datos económicos, deben tenerse en cuenta las dificultades que actualmente existen para su obtención. Entre estas dificultades cabe mencionar:

- La ausencia de un modelo de datos unificado, los medios informáticos y una herramienta de explotación de datos adecuada que permita obtener de manera automática dicha información.
- La falta de información en el contrato publicado (por no haberse cumplimentado por parte de los órganos de contratación).
- La distinta métrica utilizada por los órganos de contratación en los distintos contratos. Indicar precios unitarios y cifras absolutas en el mismo expediente puede, evidentemente, afectar a la cifra o cómputo global.

Dichas dificultades son la causa de que no haya podido tratarse el valor estimado del contrato o el precio de adjudicación a nivel agregado, teniendo un grado de mayor certeza, únicamente, el dato del PBL²⁴ (con el margen de error indicado respecto a los expedientes que indican un precio unitario en lugar de una cuantía absoluta).

Por todo lo anterior, **las cifras económicas dadas deben manejarse con la debida cautela y entenderse como una aproximación o estimación.**

²³ Debe tenerse en cuenta, en todo caso, esta última versión como la más actualizada y depurada.

²⁴ Tan sólo se ha utilizado el Precio de Adjudicación (sin IVA) en aquellas publicaciones en las que se han incluido varios contratos, puesto que en dichos casos el presupuesto base de licitación responde a una estimación. Tomándose también el Precio de Adjudicación en aquellos casos en los que no se ha indicado Presupuesto Base de Licitación. En este sentido debe tenerse en cuenta que se han incluido los Acuerdos Marco.

- A. El presupuesto base de licitación de la contratación por vía de emergencia vinculada a la crisis COVID-19 según la naturaleza del órgano de contratación y el lugar de ejecución.

Teniendo en cuenta las precauciones mencionadas más arriba, se muestra a continuación, los datos sobre el PBL (sin impuestos) de la contratación en vía de emergencia en el periodo del 14 de marzo al 31 de diciembre de 2020 derivada de la crisis originada por el COVID-19, atendiendo al lugar de ejecución del contrato y la naturaleza del órgano de contratación. En este análisis, al igual que el realizado en la contratación de emergencia de los años 2018 y 2019, debe entenderse la “AGE” como contrato o gastos (PBL sin impuestos) no imputable a un único ámbito territorial o no territorializable.

Distribución territorial	Admón Gral del Estado	Admón Local	C.A.	Entidad de Derecho Público	Otras Entidades del Sector Público	Total
C CASTILLA Y LEÓN		4.210.497,45 €	233.268.458,59 €	603.538,85 €	3.276.686,22 €	241.359.181,11 €
CA ANDALUCÍA	66.252,51 €	34.173.797,29 €	2.572.137,21 €	111.986.815,26 €	13.752.279,89 €	162.551.282,16 €
CA BALEARES		1.634.198,15 €	93.492.848,50 €	158.098,98 €	2.109.650,92 €	97.394.796,55 €
CA CANARIAS	184.370,40 €	7.407.067,17 €	71.257.510,72 €	2.129.651,10 €	982.169,68 €	81.960.769,07 €
CA CASTILLA LA MANCHA		3.187.383,39 €	216.480.291,46 €		4.021.699,99 €	223.689.374,84 €
CA GALICIA		2.865.989,24 €	4.971.229,22 €	14.800,00 €	1.146.002,53 €	8.998.020,99 €
COMUNIDAD VALENCIANA		12.469.904,35 €	313.343.674,33 €	10.546.520,28 €	728.070,34 €	337.088.169,30 €
CA CATALUÑA	203.141,75 €	27.201.505,22 €	70.731.611,65 €	5.705.652,28 €	554.890.075,11 €	658.731.986,01 €
CF NAVARRA			7.831.167,96 €	261.374,05 €	387.913,48 €	8.480.455,49 €
CA CANTABRIA		685.488,32 €	14.455.193,18 €	193.573,31 €		15.334.254,81 €
CA PRINCIPADO ASTURIAS		1.968.747,22 €	56.358.788,67 €	1.235.285,95 €		59.562.821,84 €
CA ARAGÓN		4.265.416,41 €	31.865.406,74 €	652.183,44 €	536.652,28 €	37.319.658,87 €
CA LA RIOJA		150.150,43 €	346.909,69 €	1.404.510,15 €	394.163,35 €	2.295.733,62 €
C MADRID		39.284.153,67 €	106.223.834,88 €	571.796.700,10 €	2.970.257,94 €	720.274.946,59 €
Ciudades Aut. CEUTA y MELILLA	330.504,15 €					330.504,15 €
ADMÓN GRAL DEL ESTADO	4.150.362.662,03 €			39.973.077,11 €	7.717.280,04 €	4.198.053.019,18 €
CA EXTREMADURA		1.210.010,30 €	102.752.142,70 €	19.098,00 €	253.036,13 €	104.234.287,13 €
CA MURCIA		163.904,02 €	9.465.179,33 €	195.850,49 €	116.400,00 €	9.941.333,84 €
Ciudad Aut. MELILLA	99.929,59 €		996.242,10 €	28.128,00 €		1.124.299,69 €
Ciudad Aut. CEUTA	31.301,61 €		1.570.343,50 €			1.601.645,11 €
CA PAÍS VASCO	65.750,00 €	9.619.523,96 €	20.697.638,06 €	2.994.403,33 €	135.877.418,33 €	169.254.733,68 €
Total	4.151.343.912,04 €	150.497.736,59 €	1.358.680.608,49 €	749.899.260,68 €	729.159.756,23 €	7.139.581.274,02 €

Fuente: elaboración propia OIReScon

B. La contratación de emergencia según la naturaleza del órgano de contratación.

A continuación, se muestran los datos del volumen contractual de la tramitación por vía de emergencia según la naturaleza del órgano de contratación, ya sea el Estado, una Comunidad Autónoma o una Corporación Local, Entidad de Derecho Público o Entidad de Sector Público (habiéndose tomado como referencia la tipología utilizada en PLACSP).

En este sentido se precisa que no se han tenido en cuenta aquellos procedimientos o contratos que finalmente han sido anulados, pero sí la contratación menor identificada como tal en las publicaciones cuya incidencia no llega a un 1% (203 contratos).

Debe aclararse que en la Plataforma de Contratación de la CA de Cataluña constan varias “publicaciones masivas”²⁵ de distintos órganos de contratación, práctica que si bien no solo se realiza por órganos de contratación cuyo perfil se encuentran alojados en la citada plataforma de contratación, sí se ha identificado un gran volumen en ésta. En estas publicaciones masivas se incluyen contratos que por cuantía no estarían sujetos a reglas de publicidad de los artículos 151.1 y 154.1 de la LCSP (contratación menor principalmente).

No obstante, al estar incluidas en publicaciones de contratos tramitados por vía de emergencia junto con contratos que sí están sujetos a tales reglas de publicidad, y en determinados casos, constar con el mismo número de expediente, se han incluido en las tablas que soportan este análisis²⁶.

²⁵ Extremo ya indicado en el IES sobre el principio de publicidad de los contratos tramitados por vía de emergencia durante el primer estado de alarma publicado por esta Oficina.

²⁶ En estos casos se han interpretado, a efectos de su análisis en este informe, como ya se hiciera en el “Informe Especial de Supervisión de la Publicidad de las Emergencias derivadas del COVID-19”, como si fueran lotes de un mismo expediente, identificando por tanto un expediente con la publicación y los diferentes contratos que constan en cada publicación, de manera individualizada.

Ámbito	Admón Gral del Estado	Admón Local	Comunidad Autónoma	Entidad de Derecho Público	Otras Entidades del Sector Público	Total
C CASTILLA Y LEÓN		102	908	25	13	1048
CA ANDALUCÍA	2	722	21	789	239	1773
CA BALEARES		17	341	2	58	418
CA CANARIAS	8	407	1412	1	24	1852
CA CASTILLA LA MANCHA		89	1347		56	1492
CA GALICIA		122	27	1	12	162
COMUNIDAD VALENCIANA		274	473	190	46	983
CA CATALUÑA	2	689	700	125	6388	7904
CF NAVARRA			39	24	13	76
CA CANTABRIA		6	863	4		873
CA PRINCIPADO ASTURIAS		23	313	12		348
CA ARAGÓN		121	83	18	7	229
CA LA RIOJA		22	8	14	59	103
C MADRID		296	786	1863	55	3000
Ciudades Aut. CEUTA y MELILLA	14					14
ADMÓN GRAL DEL ESTADO	799			60	200	1059
CA EXTREMADURA		35	373	2	5	415
CA MURCIA		4	62	3	4	73
Ciudad Aut. MELILLA	7		6	2		15
Ciudad Aut. CEUTA	4		36			40
CA PAÍS VASCO	3	117	112	13	250	495
Total	839	3046	7910	3148	7429	22372

Fuente: elaboración propia OIReScon

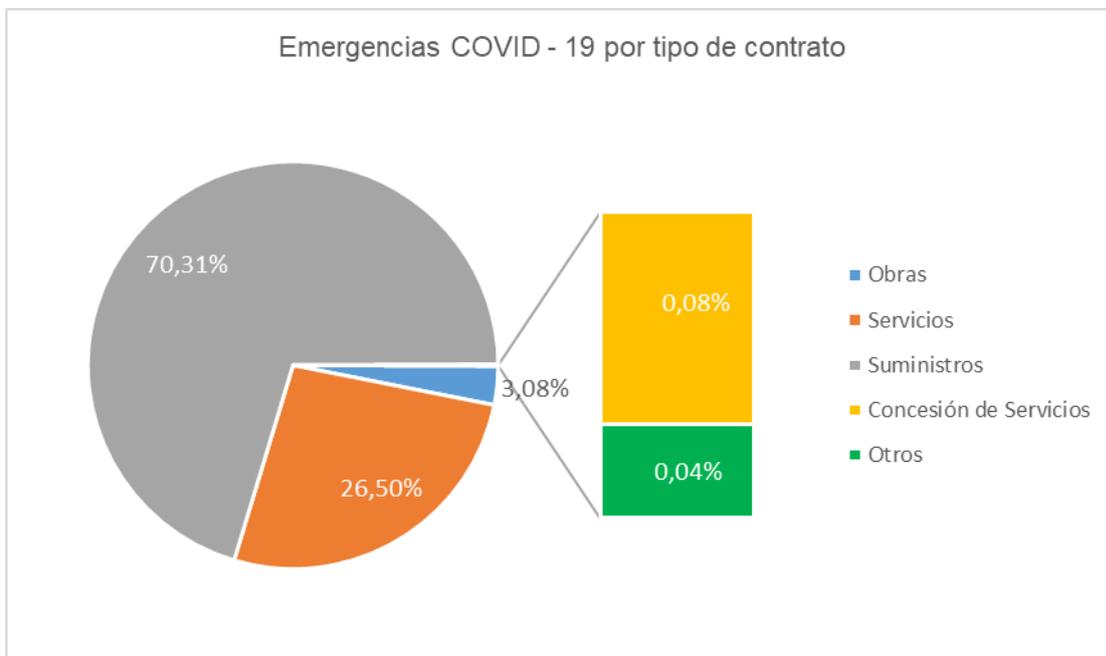
C. La contratación de emergencia por tipo de contrato

Si se analiza el tipo de contrato, se ve claramente que los contratos de suministros son el tipo de contrato suscrito con mayor frecuencia, representando un 70,31% de la contratación de emergencias.

Por otro lado, y pesar de su escasa incidencia (0,04%) llama la atención determinados tipos de contrato. En este sentido, se han detectado contratos administrativos especiales (2 contratos), contratos privados (3 contratos) o un contrato de gestión de servicios públicos, tipología que ya no está prevista en la LCSP.

TIPO DE CONTRATO	Nº DE CONTRATO
Obras	688
Servicios	5.929
Suministros	15.729
Concesión de Servicios	18
Otros	8
Total	22.372

Fuente: elaboración propia OIReScon



Fuente: elaboración propia OIReScon

D. La contratación de emergencia por tipo de procedimiento seleccionado en la publicación.

Con relación al tipo de procedimiento por el que se opta para publicar en las Plataformas los contratos de tramitación de emergencia, debe partirse del hecho de que, tal y como se ha expuesto en el apartado de metodología, muchas de las plataformas de contratación no contemplan como “tipo de procedimiento” diferenciado el contrato tramitado por vía de emergencia, siendo este un “procedimiento excepcional” lo que sería más conforme a lo que se ha analizado en los antecedentes normativos de tal figura y descritos al inicio de este informe. Por el contrario, parte de las plataformas de contratación sí han incluido el contrato de emergencia como un “tipo de tramitación” alternativa a la “ordinaria” o a la “urgente”. Ello ha dado lugar a que los órganos de contratación hayan tenido que elegir, en algunos casos de manera obligatoria, un tipo de procedimiento en el momento de publicar el contrato correspondiente. La OIReScon, consciente de tal situación, ha recogido en el siguiente indicador, los procedimientos elegidos por los órganos de contratación para su publicación.

En primer lugar, se destaca que, a pesar de que la mayoría de los órganos de contratación eligen el procedimiento negociado sin publicidad (50,49%), hay también órganos de contratación que han publicado contratos tramitados por vía de emergencia en los apartados correspondientes a los procedimientos que implican no sólo licitación sino también publicidad de su convocatoria.

Por otra parte, un 16,34% de los contratos tramitados por emergencia se han publicado en otro tipo de procedimientos a efectos de publicidad, como son la categoría de “Otros procedimientos (emergencia)” (epígrafe en el que se encuentran diversas opciones tales como “Otros procedimientos: tramitación de emergencia”, o “Contratación de emergencia por crisis sanitaria”), las categorías de “Contratos relativos a las prestaciones sanitarias de supuestos urgencia” o “Contratación directa”.

Cabe destacar, como ya se hiciera en el anterior [“Informe Especial sobre el principio de publicidad de la contratación de emergencia durante el estado de alarma derivado del COVID-19” así como en sus actualizaciones](#), el porcentaje de contratos en cuyas publicaciones no hay información del tipo de procedimiento o se ha indicado “sin procedimiento” (un 25,18%). En este sentido, debe insistirse en el hecho de que algunas plataformas autonómicas permiten la publicación de los contratos de emergencias sin indicar el tipo de procedimiento del contrato correspondiente, siendo este dato –por el contrario- de obligado cumplimiento en otras plataformas, entre ellas en PLACSP. Como consecuencia, existe una falta de homogeneización y uniformidad en la información suministrada por las diversas Plataformas que se comentaba anteriormente.

A pesar de ello y como ya se ha señalado, destaca la elección del procedimiento negociado sin publicidad como la opción más frecuente del órgano de contratación para publicar los contratos tramitados por emergencia, incluidos

contratos que, por su cuantía, podían haber sido tipificados como contrato menor e incluso, en ocasiones, para aquellos contratos exentos de la obligación de publicar por utilizarse un sistema de pago de anticipo de caja fija o similar (segundo párrafo del apartado 4 del artículo 63 de la LCSP).

En todo caso, llama la atención la elección a efectos de publicidad de procedimientos de adjudicación como el abierto, restringido o el abierto simplificado, ya que es de difícil encaje la naturaleza de la emergencia regulada en el artículo 120 de la LCSP, con la publicidad y licitación implícita en tales procedimientos. De igual modo, se han constatado publicaciones como contrato de emergencia de contratos basados en Acuerdos Marco, también de dudoso encaje en esta figura, debido a que la emergencia se caracteriza, precisamente, por la ausencia de licitación y expediente de tramitación del contrato.

En la misma línea, se ha detectado la publicación de procedimientos tramitados por vía de emergencia para el establecimiento o celebración de Acuerdos Marco. Esta calificación puede también ocasionar ciertas dudas, en primer lugar, porque, como se ha venido reiterando, la “tramitación de emergencia” regulada en nuestro ordenamiento responde a un “procedimiento excepcional” y no una tramitación alternativa de un determinado procedimiento. Junto a ello no parece concordar la exigencia establecida en el artículo 120 de la LCSP relativa a que *“el plazo de inicio de la ejecución de las prestaciones no podrá ser superior a un mes”*²⁷, ni con el plazo estimado de tramitación de un Acuerdo Marco ni con su vigencia, pareciendo que se va más allá del tiempo “imprescindible” que implica un contrato tramitado por vía de emergencia. Por último, podría también reflexionarse sobre si es compatible el “procedimiento excepcional” que supone el contrato de emergencia y que, como se ha recogido en la Introducción es herencia de nuestro ordenamiento jurídico, con técnicas de la racionalización de la contratación como los acuerdos marco o los sistemas dinámicos de adquisición cuyo origen son las Directivas europeas en materia de contratación.

En el siguiente cuadro se refleja la diversidad descrita de las categorías de procedimiento utilizadas a efectos de publicidad de los contratos tramitados, habiéndose incluido, como una categoría más, la contratación menor²⁸ pero excluyendo aquellos cuyo estado es “anulado”.

²⁷ Contado dicho plazo a partir de la adopción del acuerdo previsto en la letra a) del citado artículo 120 de la LCSP.

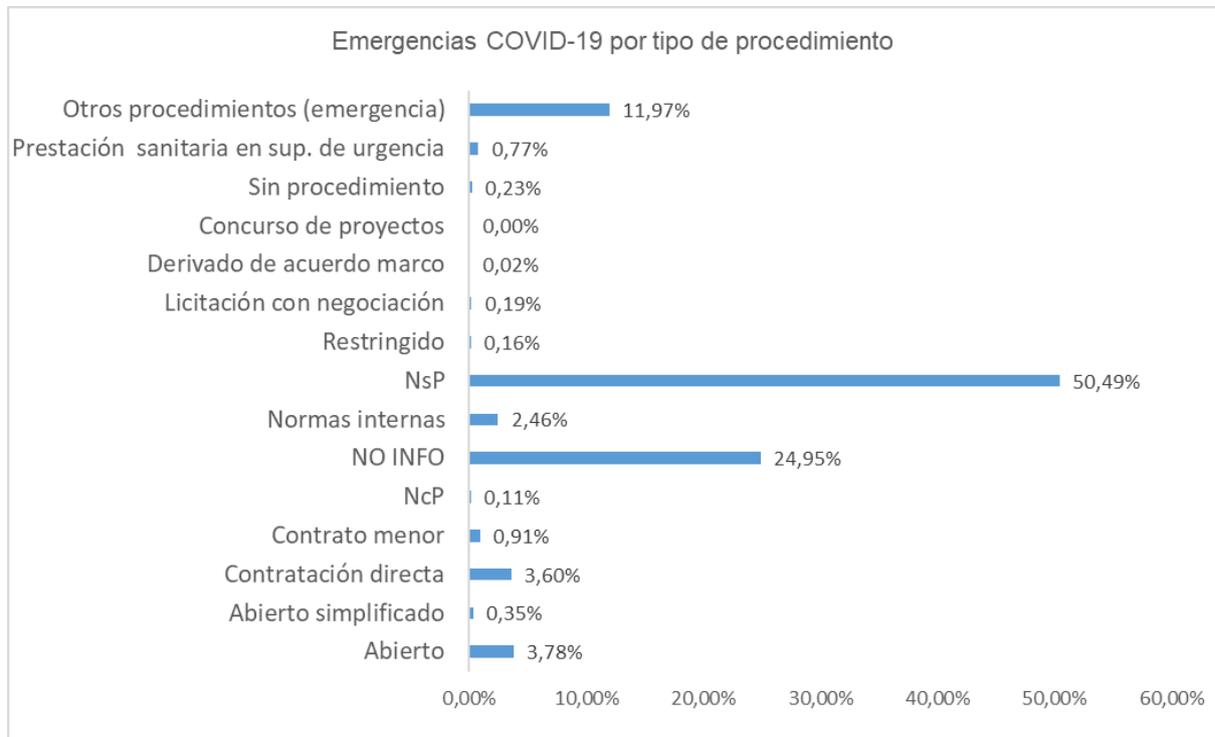
²⁸ Se ha incluido la contratación menor a pesar de que su publicidad se ha de realizar de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 154 y el apartado 4 del artículo 63 de la LCSP, en la que se flexibiliza su información y periodicidad, la cual debe ser, al menos, trimestral.

Tipo de procedimiento	Nº de Contratos
Abierto	845
Abierto simplificado	78
Contratación directa	806
Contrato menor	203
NcP*	24
NO INFO	5582
Normas internas	551
NsP**	11296
Restringido	35
Licitación con negociación	43
Derivado de acuerdo marco	5
Concurso de proyectos	1
Sin procedimiento	51
Contratos relativos a la prestación de asistencia sanitaria en supuestos de urgencia	173
Otros procedimientos (emergencia)	2679
Total	22372

Fuente: elaboración propia OIReScon

*NcP: Negociado con Publicidad

**NsP: Negociado sin Publicidad



Fuente: elaboración propia OIReScon

E. El objeto de los contratos tramitados por vía de emergencia. El análisis de los CPV más utilizados.

De otra parte, se ha querido analizar cuál es el objeto de los contratos de emergencia en la gestión de la crisis provocada por el COVID-19 desde el 14 de marzo hasta el 31 de diciembre de 2020. Para ello, debido al volumen de contratos de emergencia en el citado periodo, se ha optado por analizar las CPV²⁹ más utilizadas en estos contratos.

En este análisis, la dificultad estriba en el uso de varias CPV, de diverso grupo en muchos de los contratos de emergencia, dificultando esta situación la existencia de lotes. Para su sistematización, se ha tenido en cuenta únicamente los CPV utilizados en el contrato, no del lote, y en aquellos casos de múltiples CPV en una misma publicación, los primeros cinco indicados, contabilizando una única vez aquellos repetidos en la misma licitación.

²⁹ *Common Procurement Vocabulary* - Vocabulario Común de Contratación Pública, es el sistema de identificación y categorización de todas las actividades económicas susceptibles de ser contratadas mediante licitación o concurso público en la Unión Europea.

Con el fin de simplificar el resultado, el análisis se ha centrado en los dos primeros dígitos del CPV, que de por sí ya indica el grupo de actividad económica objeto del contrato.

Los resultados obtenidos pueden consultar en la siguiente tabla:

CPV	Nombre	Expedientes en los que aparece	Porcentaje
33	Equipamiento y artículos médicos, farmacéuticos y de higiene personal.	6594	40,46%
79	Servicios a empresas: legislación, mercadotecnia, asesoría, selección de personal, imprenta y seguridad.	1355	8,31%
90	Servicios de alcantarillado, basura, limpieza y medio ambiente.	999	6,13%
18	Prendas de vestir, calzado, artículos de viaje y accesorios.	946	5,81%
39	Mobiliario (incluido el de oficina), complementos de mobiliario, aparatos electrodomésticos (excluida la iluminación) y productos de limpieza.	637	3,91%
85	Servicios de salud y asistencia social.	631	3,87%
30	Máquinas, equipo y artículos de oficina y de informática, excepto mobiliario y paquetes de software.	572	3,51%
44	Estructuras y materiales de construcción; productos auxiliares para la construcción (excepto aparatos eléctricos).	461	2,83%
45	Trabajos de construcción.	453	2,78%
72	Servicios TI: consultoría, desarrollo de software, Internet y apoyo.	342	2,10%
48	Paquetes de software y sistemas de información.	293	1,80%
50	Servicios de reparación y mantenimiento.	249	1,53%
55	Servicios comerciales al por menor de hostelería y restauración.	245	1,50%
35	Equipo de seguridad, extinción de incendios, policía y defensa.	244	1,50%
71	Servicios de arquitectura, construcción, ingeniería e inspección.	228	1,40%
60	Servicios de transporte (excluido el transporte de residuos).	226	1,39%
98	Otros servicios comunitarios, sociales o personales.	208	1,28%
24	Productos químicos.	205	1,26%
32	Equipos de radio, televisión, comunicaciones y telecomunicaciones y equipos conexos.	201	1,23%
34	Equipos de transporte y productos auxiliares.	189	1,16%
38	Equipo de laboratorio, óptico y de precisión (excepto gafas).	162	0,99%
42	Maquinaria industrial.	135	0,83%
64	Servicios de correos y telecomunicaciones.	106	0,65%
15	Alimentos, bebidas, tabaco y productos afines.	93	0,57%
31	Máquinas, aparatos, equipo y productos consumibles eléctricos; iluminación.	87	0,53%
63	Servicios de transporte complementarios y auxiliares; servicios de agencias de viajes.	77	0,47%
19	Piel y textiles, materiales de plástico y caucho.	59	0,36%

CPV	Nombre	Expedientes en los que aparece	Porcentaje
75	Servicios de administración pública, defensa y servicios de seguridad social.	57	0,35%
92	Servicios de esparcimiento, culturales y deportivos.	44	0,27%
51	Servicios de instalación (excepto software).	37	0,23%
22	Impresos y productos relacionados.	34	0,21%
80	Servicios de enseñanza y formación.	19	0,12%
73	Servicios de investigación y desarrollo y servicios de consultoría conexos.	18	0,11%
70	Servicios inmobiliarios.	17	0,10%
65	Servicios públicos.	11	0,07%
66	Servicios financieros y de seguros.	11	0,07%
77	Servicios agrícolas, forestales, hortícolas, acuícolas y apícolas.	10	0,06%
37	Instrumentos musicales, artículos deportivos, juegos, juguetes, artículos de artesanía, materiales artísticos y accesorios.	9	0,06%
09	Servicios sanitarios y de limpieza.	8	0,05%
43	Maquinaria para la minería y la explotación de canteras y equipo de construcción.	7	0,04%
16	Maquinaria agrícola.	5	0,03%
03	Productos de la ganadería, la caza y la pesca.	4	0,02%
36	Partes de máquinas para la minería, la explotación de canteras y la construcción.	3	0,02%
14	Productos de la minería, de metales de base y productos afines.	2	0,01%
93	Electricidad, calefacción, energías solar y nuclear.	1	0,01%
91	Combustibles.	1	0,01%
41	Agua recogida y depurada.	1	0,01%
Total		16296	100,00%

Fuente: elaboración propia OIReScon

Como puede observarse, es lógico que el 40,46% de los CPV corresponda a “Equipamiento y artículos médicos, farmacéuticos y de higiene personal”. Destacan también los CPV referidos a servicios o suministros de carácter informáticos, software, etc., que refleja el impulso de la administración digital y, sobre todo, la implantación de la modalidad no presencial del trabajo en los poderes adjudicadores supervisados.

Habida cuenta de los diferentes objetos de los contratos de emergencia, los poderes adjudicadores tienen ante sí un variado abanico de prestaciones que pueden ser las más requeridas en situaciones de emergencia como la pandemia provocada por el COVID-19.

Todo lo anterior pudiera servir como herramienta en la planificación y programación de cara al futuro, y prever, por tanto, posibles desabastecimientos

y falta de cobertura asistencial que situaciones pandémicas como a la que aún hoy nos enfrentamos han provocado. De este modo, se evitaría en cierta medida y reduciría el posible abuso de la figura del contrato de emergencia con los riesgos que conlleva³⁰.

F. La publicación en PLACSP de contratos tramitados por vía de emergencia publicados en las Plataformas Autonómicas agregadas

Por otro lado, se ha comprobado el grado de cumplimiento del artículo 347 de la LCSP respecto a los contratos tramitados por vía de emergencia de los órganos de contratación cuyo perfil del contratante se encuentra alojado en una plataforma de contratación diferente de PLACSP, habida cuenta de lo establecido en el tercer párrafo del apartado 3 del citado precepto: *“en cualquier caso, e independientemente de la opción elegida por las Comunidades Autónomas o las Ciudades Autónomas, de entre las señaladas en los dos primeros párrafos del presente apartado, **estas deberán publicar, bien directamente o por interconexión con dispositivos electrónicos de agregación de la información en el caso de que contaran con sus propios servicios de información, la convocatoria de todas las licitaciones y sus resultados en la Plataforma de Contratación del Sector Público**”*. Por ello, se ha querido constatar si, en cumplimiento del citado artículo, el “resultado”, esto es, la adjudicación y/o formalización de estos contratos de emergencias ha sido publicado en PLACSP.

Las dificultades para realizar esta comprobación han sido varias, puesto **que no existe uniformidad en la denominación del expediente**, numeración o identificación uniforme de los órganos de contratación o uniformidad en el formato de dato. Por ello y ante la imposibilidad de realizar la comprobación individualizada dado el volumen de contratación por vía de emergencia, se ha seleccionado el campo de número de expediente de los contratos publicados en las plataformas autonómicas y se ha comprobado su existencia, o no, en el archivo de Datos Abiertos de PLACSP relativos a las plataformas que publican por el mecanismo de agregación. Asimismo, se ha aplicado la corrección de excluir aquellos contratos calificados como contratos menores, dado que su publicidad se regiría, no por los artículos 151.1 y 154.1 de la LCSP sino por el apartado 4 del artículo 63 de la LCSP.

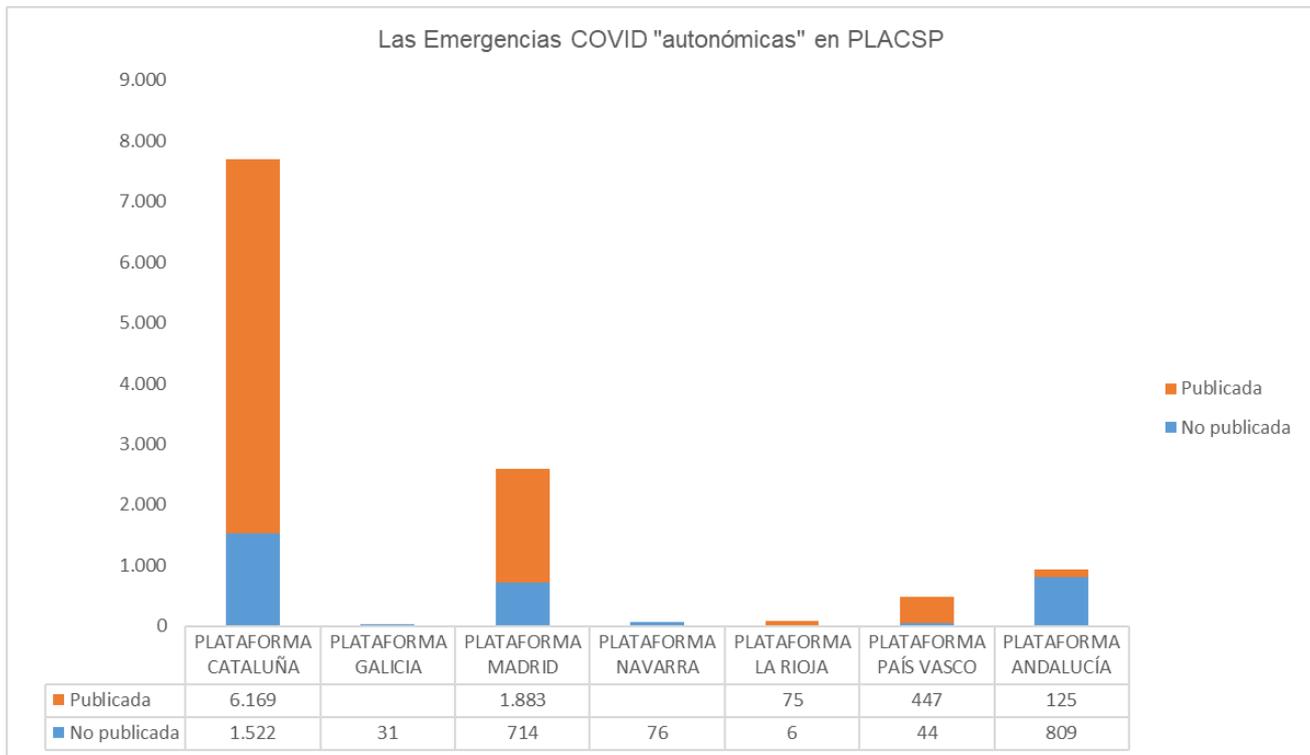
³⁰ En este sentido cabe citar el [“Informe de Investigación sobre compra pública de emergencia en respuesta a la crisis sanitaria derivada del COVID-19”](#), de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción de la C. A. de Baleares, publicado el 23 de octubre de 2020 y remitido a esta Oficina.

El resultado de tal constatación es el reflejado en el siguiente cuadro, en el que se recogen los 11.091 contratos de emergencia de los órganos de contratación que publican en Plataformas de Contratación Autonómicas.

Plataformas Autonómicas	Contratos publicados en plataformas autonómicas	Nº de contratos que constan PLACSP
Plataforma de Contratación de la Comunidad Autónoma de Andalucía	934	125
Plataforma de Servicios de Contratación Pública de la Comunidad de Cataluña	7.691	6.169
Plataforma de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma del País Vasco	491	447
Portal de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Galicia	31	0
Portal de Contratación de la Comunidad de Madrid	2.597	1.883
Portal de Contratación de la Comunidad Foral de Navarra	76	0 ³¹
Portal de Contratos de la Comunidad Autónoma de la Rioja	81	75
Total	11.901	8.699

Fuente: elaboración propia OIReScon

³¹ No ha podido constatarse su publicación en PLACSP.



Fuente: elaboración propia OIReScon

No obstante, debe recordarse lo indicado en el apartado anterior en relación con el “tipo de procedimiento”, esto es, la existencia de cierta falta de homogeneidad entre PLACSP y las Plataformas Autonómicas debido a la casuística reflejada, lo que puede implicar de facto ciertas discrepancias cuantitativas que deben interpretarse a la luz de lo expuesto en la metodología seguida para la realización de este Informe. En este sentido cabe citar el caso de la Plataforma de Contratación de la Comunidad Foral de Navarra, en la cual no ha podido localizarse en las publicaciones un número de identificación de expediente, por lo que no ha sido posible realizar la comprobación de su publicación en PLACSP, motivo por el cual aparece como “no publicada”.

Como puede observarse, el porcentaje de contratos publicados en plataformas autonómicas de contratación que han sido publicados en PLACSP es del 73,09%. Se recuerda en este punto que el porcentaje de publicación que se mostraba en el “Informe Especial de Supervisión de la Emergencias derivadas del COVID-19” en su última actualización de 23 de junio de 2020 era del 71,85%.

G. Evolución de la publicidad de los contratos tramitados por vía de emergencia en el periodo 14 de marzo a 31 de diciembre de 2020.

Con los datos obtenidos se ha elaborado una gráfica que representa la progresión de la publicidad de los contratos tramitados por vía de emergencia

desde que fue declarado el estado de alarma por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, hasta el 31 de diciembre de 2020.

FECHA	Progresión del número de contratos de emergencia
IES (27 abril)	618
IES (20 de mayo)	4.529
IES (21 de junio)	11.177
23 julio ³²	15.406
31 de agosto	16.983
30 de septiembre	18.299
31 de octubre	19.446
30 de noviembre	20.885
31 de diciembre	22.379

Fuente: elaboración propia OIReScon



Fuente: elaboración propia OIReScon

En primer lugar, si se tienen en cuenta los datos de publicación agregados del conjunto del sector público, esto es, los datos acumulados de las Plataformas de Contratación, tanto PLACSP como las Plataformas Autonómicas, se puede comprobar un crecimiento continuado, primero de manera exponencial para después desacelerarse sin dejar de aumentar. El periodo de mayor crecimiento

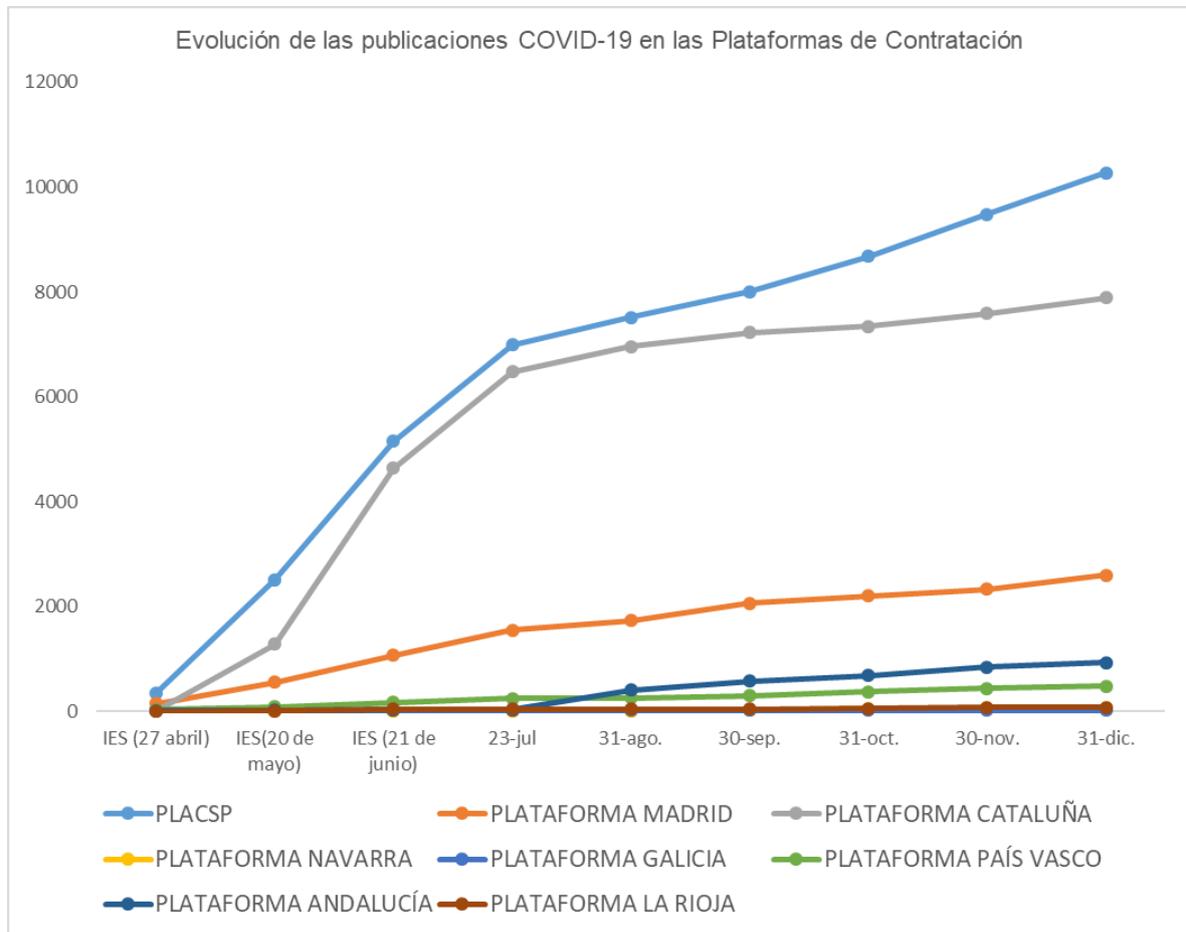
³² Se ha tomado como referencia de fecha en el mes de julio, el 23 de julio puesto que es un mes después del fin del primer estado de alarma.

tuvo lugar entre el 20 de mayo y el 21 de junio (6.648 contratos nuevos en un mes).

En un análisis de las plataformas de contratación de manera desglosada, que se refleja en la siguiente tabla y gráfica de acuerdo con los tramos anteriores, puede observarse la estabilización y cierto descenso del ritmo de publicación de contratos tramitados por vía de emergencia en prácticamente todas las plataformas de contratación.

PLATAFORMAS DE CONTRATACIÓN	IES (27 abril)	IES (20 de mayo)	IES (21 de junio)	23-jul	31-ago.	30-sep.	31-oct.	30-nov.	31-dic.
PLACSP	360	2519	5151	6992	7519	8006	8683	9485	10271
PLATAFORMA MADRID	158	565	1078	1554	1732	2065	2202	2336	2601
PLATAFORMA CATALUÑA	22	1287	4638	6481	6962	7223	7344	7588	7894
PLATAFORMA NAVARRA	1	1	16	16	17	30	58	72	76
PLATAFORMA GALICIA	23	23	26	29	30	31	31	31	31
PLATAFORMA PAÍS VASCO	33	91	180	248	260	304	377	445	491
PLATAFORMA ANDALUCÍA	21	32	39	37	412	587	689	848	934
PLATAFORMA LA RIOJA	0	11	49	49	51	53	62	80	81
TOTAL	618	4529	11177	15406	16983	18299	19446	20885	22379

Fuente: elaboración propia OIReScon



Fuente: elaboración propia OIReScon

3. Aspectos observados y susceptibles de mejora en la publicación de los contratos tramitados por vía de emergencia como consecuencia de la crisis provocada por el COVID-19.

En la continua supervisión que se viene realizando desde el comienzo del estado de alarma por esta Oficina de los contratos tramitados por vía de emergencia, se han identificado una serie de prácticas con relación a la publicidad de los contratos tramitados por vía de emergencia:

1) Errores en la publicación por el tipo de tramitación.

Se han publicado como de “tramitación urgente” u “ordinaria”, contratos que, al examinar la documentación adjunta (resolución de declaración de emergencia, de adjudicación o memoria justificativa si la hubiere) se ha comprobado que es un contrato tramitado por vía de emergencia.

De igual modo se ha identificado el caso contrario, esto es, contratos que han sido publicados como contratos tramitados por vía de emergencia cuando, en realidad, de la documentación adjunta al expediente (cuando esta se adjunta) se deduce que se trata de contratos de “tramitación de urgencia” (tramitados de acuerdo al artículo 119 de la LCSP).

2) Confusión del sistema de pago o expediente de gasto con el contrato.

Tanto a lo largo de las actualizaciones del Informe Especial de Supervisión como en el periodo ampliado en este informe, se ha observado que algunas publicaciones responden más a la naturaleza de un expediente de gasto que a la de un contrato. En estos casos se ha publicado, como un único contrato y con un único número de expediente, varios adjudicatarios sin especificar la existencia de lotes. En estas publicaciones de contratos, además, se indica un valor estimado o prepuesto base de licitación distinto y superior al precio de adjudicación agregado.

La información en estos casos parece indicar que:

- O bien se trata de un expediente dividido en lotes, en cuyo caso debería indicarse tal circunstancia en la justificación y declaración de emergencia y por lo tanto ajustar la publicación a tal extremo.
- O bien se está identificando al expediente de gasto a justificar (en el sentido del artículo 79 de la [Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria](#)) con un contrato, en cuyo caso se estarían confundiendo dos figuras diferentes.

Cabe resaltar la diferenciación de estas dos figuras, puesto que el hecho de que el artículo 120 de la LCSP permita y admita el libramiento de fondos “a justificar” como sistema de pago de estos contratos tramitados por vía de emergencia no quiere decir que el contrato se corresponda íntegramente con el expediente de gasto y los contratos realizados, los cuales deberán considerarse de manera

individualizada, a no ser que se justifique la prestación conjunta o, como se decía anteriormente, la existencia de lotes.

A mayor abundamiento, se han detectado en estas publicaciones conjuntas, tanto contratos sujetos a regulación armonizada (SARA) como no SARA. En este caso debe tenerse en cuenta que los contratos SARA deben ser publicados en el DOUE, extremo que no puede ser constatado de manera individualizada en el caso de estas publicaciones.

3) La publicación acumulada de contratos tramitados por vía de emergencia.

Muy similar al caso antes citado es la existencia de una única publicación con un único número de expediente o identificativo en la plataforma de contratación correspondiente que, en realidad, son varios contratos (distintos adjudicatarios y precios de adjudicación). Sin embargo, en estos casos, al contrario que en los anteriores, sí hay información que permite identificar claramente la individualización de los contratos (nº de expediente, identificación del objeto del lote diferenciado, en su caso).

No obstante, la documentación de la declaración de emergencia es única. Este extremo resulta incoherente, máxime cuando se entremezclan contratos sujetos a regulación armonizada (SARA) y contratos no SARA, con las diferencias que ello conlleva.

Cabe añadir que, en estos casos, si bien la publicación acumulada en la plataforma autonómica puede ser correcta, debe tenerse especial cuidado en publicar en PLACSP indicando la individualización de los contratos o la existencia de lotes ya que, de lo contrario, debido a esta falta de adecuación entre Plataformas, la publicación en PLACSP puede carecer de la información exacta, de tal forma que aparezca un solo contrato cuando en realidad se trata de varios, pero en una única publicación.

Por último, en estos casos de publicaciones masivas, se ha detectado un problema adicional y es la falta de concordancia entre el valor estimado indicado en la publicación, el presupuesto base de licitación y la suma de los precios de adjudicación de los contratos contenidos en dicha publicación. Estas incoherencias no han podido ser analizadas debido a la ausencia de documentación que las soporte.

4) Selección de un tipo de procedimiento de contratación (de los previstos en el artículo 131 de la LCSP) a efectos de publicidad del contrato de emergencia, que implica la existencia de licitación y concurrencia.

Puesto que la contratación por vía de emergencia se caracteriza por la ausencia de expediente y licitación al ser un “procedimiento excepcional”, la selección de un procedimiento que implica tales extremos a efectos de publicidad no resulta coherente.

5) Incoherencias en las cifras de valor estimado, presupuesto base de licitación y precio de adjudicación.

Se ha observado en algunas publicaciones incoherencias respecto a las cifras indicadas en los campos de “valor estimado”, “presupuesto base de licitación” y “precio de adjudicación”. La casuística es la siguiente:

- En unos contratos el valor estimado es mayor que el PBL y el precio de adjudicación. Cabe recordar que nos encontramos ante una modalidad de contrato en la que no existe licitación y que ha de ser excepcional, pudiendo resultar en principio un tanto incoherente que las cifras en estos valores sean diferentes, máxime si no se justifica documentalmente en la publicación de su formalización.
- En otro grupo de contratos se sigue indicando un PBL absoluto y un precio de adjudicación unitario. En estos casos sería aconsejable incluir el número de unidades objeto del contrato con el fin de permitir el cotejo, comprobación y adecuación de ambas cifras.

6) Publicación de contratos derivados de Acuerdo Marco como un contrato de emergencia.

En este caso, puesto que la actuación de emergencia implica una tramitación no aplicada a un procedimiento concreto sino un “procedimiento excepcional” y la tramitación de los contratos basados en acuerdo marco se encuentra regulada en los pliegos de dicho acuerdo, resulta incoherente la selección a efectos de publicidad de este tipo de procedimientos.

7) Publicaciones de Acuerdos Marco.

Tal y como ya se ha indicado, se ha detectado la publicación de Acuerdos Marco como contratos tramitados por vía de emergencia. Esta calificación puede ocasionar ciertas dudas, en primer lugar, porque, como se ha venido reiterando, la “tramitación de emergencia” regulada en nuestro ordenamiento responde a un “procedimiento excepcional” y no una tramitación alternativa de un determinado procedimiento. Por otro lado, no parece coherente, las exigencias establecidas en el artículo 120 de la LCSP tales como el que *“la ejecución de las prestaciones no podrá ser superior a un mes”*, con el plazo de vigencia de los Acuerdos Marco. Y, en tercer lugar, porque atendiendo al tiempo de tramitación de los Acuerdos Marco no puede evitarse el considerar que hubiese podido llevarse a cabo por un procedimiento de los establecidos en el artículo 131 de la LCSP.

En todo caso, parece que debería reflexionarse sobre si es consecuente la utilización del “procedimiento excepcional” que supone la “tramitación de emergencia” y que es herencia de nuestro más antiguo ordenamiento jurídico en la materia, con las técnicas de la racionalización de la contratación, esto es los acuerdos marco o los sistemas dinámicos de adquisición cuyo origen se encuentra en las Directivas europeas.

8) Publicaciones de encargos.

Se han identificado publicaciones de Encargos por tramitación de emergencia, cuyo encaje en la norma resulta cuestionable puesto que la regulación de los encargos a medios propios personificados se recoge en los artículos 32 y 33 de la LCSP (en los cuales se precisa que estos no tendrán consideración de contrato) mientras que el artículo 120 parece referirse únicamente a los contratos celebrados por las Administraciones Públicas. En este sentido no hay que olvidar que el citado artículo 120 forma parte de la subsección 1ª “Expediente de contratación” de la Sección 1.ª De la preparación de los contratos de las Administraciones Públicas, del Capítulo I “De las actuaciones relativas a la contratación de las Administraciones Públicas” del Título I “Disposiciones generales” de la LCSP.

Además de lo anterior cabe indicar que en algunas publicaciones de encargos que se han identificado se ha indicado el procedimiento “Negociado sin publicidad”, circunstancia que se suma a la incoherencia anterior.

9) Ausencia de documentación y/o justificación documental suficiente.

En determinadas publicaciones de contratos tramitados por vía de emergencia se ha constatado que no se adjunta documentación que soporte el anuncio realizado. Incluso en el propio anuncio se remite la justificación del contrato en sí a la resolución del órgano de contratación que no se adjunta o bien se hace de manera insuficiente.

En este sentido, si bien adjuntar documentación no constituye una obligación legal, debe tenerse en cuenta, tal y como se ha indicado en el IAS 2020³³, que parte de la información de cumplimentación obligatoria en anuncios de formalización de los contratos solo se encuentra en dicha documentación.

A mayor abundamiento, adjuntar esta documentación³⁴ implica un ejercicio de transparencia deseable y recomendable, que facilitaría la función de órganos de supervisión y de control, al no tener que hacer requerimiento expreso de expedientes o documentación, así como de información al propio ciudadano como parte de su debida rendición de cuentas.

10) Contratos tramitados por vía de emergencia que finalmente han sido anulados, desistidos o renunciados.

De acuerdo con los datos abiertos utilizados de PLACSP y la información obtenida de las webs de plataformas de contratación autonómicas, se han

³³ Epígrafe IV “Publicidad y Transparencia”.

³⁴ Siempre que sea posible y siempre que no se trate de un contrato declarado secreto o reservado.

observado algunos casos en los que el contrato tramitado por vía de emergencia ha sido “anulado”. En estos casos, al no haber documentación adjunta respecto al hecho de la “anulación” del contrato, no ha sido posible comprobar su oportuna y adecuada justificación.

En este sentido llama la atención que un contrato tramitado por vía de emergencia que, por su propia naturaleza, lleva implícita una ejecución inmediata (no puede demorarse más de un mes a partir del acuerdo de necesidad y declaración de emergencia), haya sido objeto de una anulación, desistimiento o renuncia (si se entiende por esta la decisión de no celebrar o adjudicar un contrato, de acuerdo con el artículo 152 de la LCSP), cuando lo que procedería sería una resolución del contrato en ejecución (de acuerdo con el artículo 209 de la LCSP).

No debe olvidarse que el propio 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”*, siendo este precepto de legislación básica para todo el conjunto del Sector Público del Estado.

11) Duración de contratos tramitados por vía de.

Se han identificado contratos tramitados por vía de emergencia cuya duración no parece adecuarse al carácter restrictivo de estos contratos (310 contratos con duraciones de al menos 365 días, 35 de estos contratos superan los 730 días de ejecución). Dada la ausencia de documentación y justificación suficiente en las plataformas de contratación, no ha podido realizarse la necesaria comprobación sobre la posible existencia de circunstancias justificativas.

No obstante, procede recordar que las actuaciones, ya sean basadas en el artículo 120 de la LCSP *strictu sensu* ya sea con base en el artículo 16 del Real Decreto-Ley 7/2020, de 12 de marzo, **deben limitarse a aquellas que sean las estrictamente necesarias para hacer frente a la emergencia**, debiendo acudir a los procedimientos de adjudicación establecidos en el artículo 131 de la LCSP para la cobertura y satisfacción del resto de necesidades de los poderes adjudicadores.

12) Dudosas justificaciones de contratos tramitados por vía de emergencia: la suspensión de plazos administrativos del primer estado de alarma.

En el periodo analizado, finalizado el primer estado de alarma, se han identificado contratos tramitados por vía de emergencia cuya justificación radica en la imposibilidad de tramitación de un procedimiento de contratación de los regulados en la LCSP debido a la declaración del estado de alarma el 14 de marzo. Concretamente, la justificación se basa en la suspensión de plazos que se recogía en la Disposición Adicional tercera del [Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19](#), afectando directamente a los procedimientos de contratación en tramitación. Así, se justifica la

emergencia argumentando que, debido a la citada suspensión de plazo, no fue posible tramitar el correspondiente procedimiento de contratación debiendo por tanto tramitarse un contrato por vía de emergencia ya que la prestación debía efectuarse en todo caso.

En este sentido, no puede por menos que recordarse que en la misma DA 3ª que sirve como base de la suspensión de plazos se regulaban una serie de excepciones en los que, mediante acuerdo del órgano de contratación, podía continuarse el procedimiento de contratación o, en su caso, iniciarse. En efecto, los apartados 3, 4, 5 y 6 regulaban las citadas excepciones, debiendo resaltar la recogida en el apartado 4:

“Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados anteriores, desde la entrada en vigor del presente real decreto, las entidades del sector público podrán acordar motivadamente la continuación de aquellos procedimientos administrativos que vengán referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma, o que sean indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios”.

De este modo, el órgano de contratación, si entendía que el procedimiento de contratación era indispensable para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios, podía acordar su continuación (o en su caso, su inicio).

Cabe recordar que la OIReScon recogió la normativa en materia de contratación pública que fue publicada, como consecuencia de la crisis provocada por el COVID-19, en el documento [“Impacto en la Contratación Pública de las medidas derivadas de la declaración del estado de alarma como consecuencia del COVID-19”](#), publicado el 1 de abril de 2020, y que fue objeto de actualizaciones constantes como consecuencia de las modificaciones legislativas que se iban produciendo en la materia.

Asimismo, no hay que olvidar que antes del levantamiento generalizado de la suspensión de los plazos, en los procedimientos de contratación el 1 de junio de 2020 por aplicación del artículo 9 del [Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el 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](#), se produjo un levantamiento parcial de la suspensión mediante la Disposición adicional octava del [Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-2019](#), así como la posibilidad de iniciar procedimientos nuevos, siempre y cuando la tramitación fuera electrónica.

En definitiva, parece no debidamente justificada la tramitación por vía de emergencia de un contrato basándose, únicamente, en la suspensión de plazos producida por el primer estado de alarma si el servicio, obra o suministro a realizar era indispensable para la protección del interés

general o para el funcionamiento básico de los servicios. A mayor abundamiento, debe recordarse el carácter restrictivo y excepcional del contrato tramitado por vía de emergencia.

La propia OIReScon, consciente de las dificultades a las que se enfrentarían los órganos de contratación ante el reto de la “reactivación” de la Contratación pública, publicó el pasado 11 de junio la [“Guía para la reactivación de la Contratación Pública tras el levantamiento de la suspensión de los plazos administrativos”](#) en el que se ofrecen distintas opciones y soluciones ante la casuística existente en tan delicado momento.

13) Dudosas justificaciones de los contratos tramitados por vía de emergencia: necesidad previsible no sobrevenida.

Se han detectado contratos de emergencia que justifican su naturaleza en una necesidad perentoria e imprevisible, si bien en el fondo se trata de una ausencia de planificación de la actividad u obligaciones propias de la entidad contratante.

En ningún caso debe utilizarse la figura regulada en el artículo 120 de la LCSP como la “solución” a la falta de tiempo de tramitación cuando la necesidad es previsible o planificable. En este punto debe recordarse la importancia de la programación de la actividad contractual de todo poder adjudicador en consonancia con los objetivos, competencias y funciones que realiza.

14) Prórrogas o modificaciones contractuales por tramitación de emergencia.

Se han identificado casos no de contratos en sí, sino de prórrogas y modificaciones contractuales en cuya tramitación se ha indicado que es “emergencia”.

En este sentido, esta Oficina deduce que existe una confusión por parte de los órganos de contratación al interpretar la tramitación de emergencia como un tipo de tramitación alternativo a las tramitaciones ordinaria y urgente reguladas en la LCSP y no como un procedimiento o expediente de contratación de carácter excepcional.

VI. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta lo expuesto en este informe tanto respecto a los contratos tramitados por vía de emergencia de 2018 y 2019 como de los contratos tramitados por esta misma vía como consecuencia de la crisis provocada por el COVID-19 durante el periodo 14 de marzo al 31 de diciembre de 2020, se indican las siguientes conclusiones:

Con relación a las tomas de razón:

- 1) Existe inconsistencia entre los datos publicados sobre las tomas de razón por los órganos de gobierno de la contratación celebrada con carácter de emergencia y los contratos publicados en las plataformas de contratación del conjunto del sector público con este carácter, sin que pueda conocerse si se debe a errores en la publicación de los contratos, a limitaciones en la obtención de la información, tales como la imposibilidad de hacer búsquedas en las plataformas filtrando por tipo de tramitación, o al incumplimiento de la obligación de publicar estos contratos.

La falta de uniformidad de los datos y de la información de los contratos tramitados por vía de emergencia recogidos en las tomas de razón con los datos publicados en las plataformas de contratación del conjunto del sector público, imposibilita hacer un cotejo o comprobación sobre si tal obligación se ha cumplido debidamente.

- 2) Al hilo del punto anterior, debe destacarse que el 46,72% de las tomas de razón publicadas en los años 2018 y 2019 no informan de los datos económicos de las contrataciones a las que se refieren.

Este dato se ha mejorado significativamente en el año 2020 en lo referido a la contratación por vía de emergencia a consecuencia de la crisis sanitaria a consecuencia del COVID-19. Sin embargo, sigue habiendo falta de uniformidad de criterios en la información de los datos económicos que impiden su adecuado seguimiento o acreditar/comprobar la correspondencia del contrato consiguiente.

- 3) En relación con los contratos tramitados por vía de emergencia como consecuencia del COVID-19, de los datos comparativos derivados del número de tomas de razón de dichos contratos por los Consejos de Gobierno y el número de anuncios de contratación de emergencia publicados, se pudiera deducir que algunas Administraciones no están cumpliendo adecuadamente la obligación de publicación o, al menos, existen ciertos retrasos en las mismas.

Con relación a los contratos de emergencia en sí y a su publicación:

- 4) En relación con los contratos de emergencia existen **errores de publicación** respecto al tipo de tramitación.

Respecto a los contratos de tramitados por vía de emergencia de 2018 y 2019, se han detectado anuncios³⁵ que informan de la tramitación de expedientes con carácter de emergencia, si bien, la documentación publicada calificaba la tramitación como de carácter ordinario. Así mismo se ha detectado algún supuesto de tramitación con carácter urgente y que ha sido publicado también con carácter de emergencia.

De igual forma, en los contratos tramitados por vía de emergencia como consecuencia del COVID-19 se han identificado errores de publicación en sentido similar.

Estos errores ponen de manifiesto la falta de control y verificación de los datos publicados en las Plataformas de contratación que afecta, por tanto, a la calidad del dato.

- 5) En los contratos tramitados por vía de emergencia del 2018 y 2019 supervisados por la OIReScon, se han identificado omisiones de información en los anuncios de formalización y/o adjudicación tales como la posibilidad o no de acudir a la subcontratación (95,99%), la identificación del órgano superior del órgano de contratación (95,70%), o la condición de PYME o no del adjudicatario (79,08%).

Destaca igualmente la falta de información sobre la fecha de publicación de los anuncios de resoluciones de adjudicación y formalización de los contratos (35,82% y 63,32% respectivamente), extremo de gran importancia al tratarse de los actos que marcarían el inicio del cómputo del plazo para la interposición del recurso contencioso administrativo, único procedente en este caso, puesto que, de acuerdo con el artículo 44 de la LCSP, no cabe recurso especial en materia de contratación *“en relación con los procedimientos de adjudicación que se sigan por el trámite de emergencia”*.

Mención aparte merece la ausencia de información relativa a los medios de acreditación de la solvencia en estos contratos, ya sea técnica o económica, puesto que la tramitación por vía de emergencia no exime de la obligación de contratar con una persona física o jurídica con capacidad y solvencia suficiente en relación con el objeto del contrato.

- 6) Se ha identificado que de los 11.901 contratos tramitados por vía de emergencia vinculada a la causa COVID-19 publicados en las Plataformas de Contratación Autonómicas, 3.202 contratos no constan en la información ofrecida por PLACSP en sus datos abiertos. En este sentido se recuerda a los diferentes órganos la obligación del artículo 347 de la LCSP relativa a que los resultados de todas las licitaciones deben estar en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

³⁵ El 4,67% de los contratos publicados.

No obstante, en sentido positivo, debe resaltarse que el porcentaje de publicación de estos contratos es del 73%, mientras que el porcentaje de publicación de los contratos tramitados por vía de emergencia del 2018 y 2019 de plataformas autonómicas publicados por PLACSP no alcanza el 35%.

- 7) En los contratos tramitados por vía de emergencia como consecuencia del COVID-19, se han identificado una serie de publicaciones con anomalías o confusión de conceptos que no permite identificar de forma adecuada la publicación individualizada de cada contrato³⁶ y, en consecuencia, la información que debe constar en el correspondiente anuncio. Este modo de publicar afecta directamente a los contratos tramitados por vía de emergencia impidiendo ejercicios de reutilización de la información o comprobaciones que requieren de estándares y métricas homogéneas y uniformes.

Respecto a la causa y justificación de los contratos tramitados por vía de emergencia:

- 8) En los contratos tramitados por vía de emergencia en los años 2018 y 2019 no ha podido deducirse y/o comprobarse claramente la concurrencia de alguna de las causas previstas en el artículo 120 de la LCSP debido a la limitación derivada de la falta de publicación de documentación justificativa, o al hecho de que en la documentación publicada o bien no se hace mención al carácter que tiene que tener la tramitación, o bien no se argumentan de forma suficiente las razones que motivan la emergencia.

Sin perjuicio de lo anterior y con base en los datos a los que sí se ha podido tener acceso, el 65,62% de los contratos de emergencia analizados de 2018 y 2019 aluden a una situación de grave peligro (sin que se aporte en la mayoría de los casos el informe técnico o memoria justificativa que avale tal situación) y un 15,19% a acontecimientos catastróficos (mayoritariamente eventos climatológicos), no pudiendo identificarse claramente el motivo en un 19,20% de los casos.

- 9) De otra parte, los contratos de emergencia consecuencia del COVID-19 encuentran un tipo de justificación diferente, ya que tienen como base jurídica la “*declaración generalizada de emergencia*” hecha en el artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo.

No obstante, y a pesar de existir tal declaración, debe justificarse por cada órgano de contratación la vinculación del objeto del contrato con la situación provocada por el COVID-19, de tal forma que pueda acreditarse y razonarse que existe una relación de causa-efecto entre la situación

³⁶ Como es el caso de las publicaciones agregadas o masivas.

provocada por la COVID-19 y la necesidad surgida y que se ve cubierta por el contrato tramitado por vía de emergencia.

En este sentido si cabe mencionar que, debido a la referida falta de documentación adjunta (o a su insuficiencia), no ha podido comprobarse en muchos casos la idoneidad de la justificación. **Tal supervisión (y control por parte de los órganos competentes) se hace imprescindible en aras a evitar los posibles abusos que pudieran estar cometándose al acudir a esta tramitación.**

- 10) Por último, en algunos contratos de emergencia consecuencia del COVID-19, se ha identificado que la emergencia esgrimida parte de la ausencia de tiempo suficiente de tramitación derivado de la suspensión de plazos de los procedimientos de contratación que operó en el momento de la declaración del primer estado de alarma en la DA3ª del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

Esta justificación necesitaría un refuerzo añadido a la mera ausencia de tiempo de tramitación, de tal forma que tendría que argumentarse que la prestación que ahora se contrata por emergencia no podía haberse acogido a las excepciones que la DA3ª anteriormente citada recogía expresamente (*“protección del interés general y funcionamiento básico de los servicios”*).

En relación con el tipo de contrato y el procedimiento elegido para su publicación.

- 11) Se destaca la falta de uniformidad en las plataformas de contratación del conjunto del sector público en la configuración de los contratos tramitados por vía de emergencia, de tal forma que, mientras algunas identifican un “tipo de procedimiento” diferenciado, otras plataformas incluyen la “emergencia” como un “tipo de tramitación”. Esta diferencia, que pudiera parecer inocua, conlleva importantes consecuencias en su publicidad, así como en la información de cada contrato, tal y como se ha visto a lo largo de este informe.
- 12) Entre los contratos tramitados por vía de emergencia en 2018 y 2019, destaca el contrato de obras en infraestructuras (40,40%), fundamentado mayoritariamente en situaciones de grave peligro. Le siguen en importancia, en número de contratos, los suministros de carácter sanitario.

La situación cambia en los contratos tramitados por vía de emergencia como consecuencia del COVID-19, en los que dominan los contratos de suministros (72%).

Resalta el hecho de que, comparando ambas situaciones, ya era significativo el porcentaje de contratos de suministros de carácter sanitario tramitados por vía de emergencia en los años 2018 y 2019³⁷.

- 13) En relación con los procedimientos de adjudicación utilizados, llaman la atención determinadas opciones elegidas por algunos órganos de contratación para realizar la publicación, tales como el procedimiento abierto, contratos basados en acuerdos marco o el procedimiento abierto simplificado, en la medida en que la tramitación con carácter de emergencia se caracteriza por la ausencia de licitación y adjudicación directa.

Con independencia de lo anterior, destaca la opción mayoritaria por parte de los órganos de contratación, del procedimiento negociado sin publicidad, tanto en los contratos tramitados por vía de emergencia en 2018 y 2019 como en los tramitados con causa en la situación provocada por el COVID-19 en 2020 en el periodo analizado.

En relación con el objeto y duración de los contratos tramitados por vía de emergencia.

- 14) En los contratos tramitados por vía de emergencia en 2018 y 2019, se han detectado algunos supuestos en los que el objeto y la duración del contrato no parece encajar con la concurrencia de alguna de las circunstancias descritas en el artículo 120 de la LCSP, habilitantes para la tramitación con carácter de emergencia, sobre todo por el periodo de vigencia indicado que parece superar la cobertura y prestación restrictiva y por el tiempo imprescindible que lleva aparejada los contratos tramitados por esta vía.

A modo de ejemplo, se cita la tramitación de contratos de concesiones para la explotación de servicios públicos o de consultoría para la realización de encuestas.

Esta casuística se ha visto, aunque en un porcentaje muy bajo, en determinados contratos de emergencia provocados por el COVID-19 en los que la duración del contrato supera los 365 días. La falta de documentación y de publicidad en las plataformas no permite comprobar la idoneidad de tal extremo.

³⁷ Debe tenerse en cuenta, en este sentido, el Estudio [“Spending Review Fase II. “Gasto hospitalario en el Sistema Nacional de Salud” de la AIREF”](#) publicado en octubre de 2020, en el que detecta que el 70% de la contratación de medicamentos en el periodo analizado se ha instrumentado a través de contratos menores y compra directa a los laboratorios farmacéuticos sin utilizar los procedimientos de adjudicación de la LCSP.

VII. RECOMENDACIONES

Habida cuenta de las conclusiones descritas en el apartado anterior y con el ánimo y el fin de mejorar la publicidad y la transparencia respecto a los contratos tramitados por vía de emergencia del artículo 120 de la LCSP, desde la OIReScon se formulan las siguientes recomendaciones:

Consideración previa relativa al contrato de emergencia como “tipo de contrato” o como “tipo de tramitación”.

Teniendo en cuenta los antecedentes normativos de la figura del contrato de emergencia y la práctica en su aplicación en los últimos años, sería oportuna una reflexión respecto a su naturaleza.

La aclaración de si nos encontramos ante un tipo de procedimiento o un tipo de tramitación no es baladí, como ha podido comprobarse. La confusión existente se refleja incluso en la diversa forma en que las distintas plataformas de contratación del conjunto del sector público lo recogen. En consecuencia, sería oportuno reflexionar y aclarar si el contrato de emergencia continua siendo un “procedimiento excepcional” tal y como se le denominaba en el [Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas](#), o si por el contrario, esta figura ha evolucionado hacia un “tipo de tramitación”.

En esta reflexión debe tenerse presente que la “tramitación de emergencia” no tiene cobertura en las Directivas europeas, siendo una herencia normativa residual de nuestro ordenamiento jurídico.

Con relación a las tomas de razón:

- 1) Se recomienda incluir en la documentación del expediente de contratación que se publique en la plataforma de contratación que corresponda, la acreditación de la toma de razón del contrato tramitado por vía de emergencia. En este sentido, se sugiere que se habilite en las Plataformas de Contratación del conjunto del Sector Público un campo de información en cada expediente, en el que se indiquen los datos correspondientes a la toma de razón de cada contrato³⁸.
- 2) Sería recomendable la unificación de datos e información que deben formar parte de esta “toma de razón”. Así, desde la OIReScon se sugiere, en consonancia con la Nota informativa de la JCCE relativa a los procedimientos de emergencia, citada a lo largo de este informe, que dicha información debería constar al menos de la siguiente información:

³⁸ Debe recordarse la recomendación realizada en este mismo informe en relación con los contratos tramitados por vía de emergencia en el apartado dedicado a la Publicidad de los contratos en las plataformas de contratación del conjunto del sector público.

justificación de la emergencia que motiva el contrato, el objeto, el adjudicatario y el precio de adjudicación (impuestos desglosados).

- 3) Sin perjuicio de lo anterior, en todo caso se debería valorar la incorporación de los datos económicos de los contratos afectados en las tomas de razón por los órganos de gobierno, con el fin de poder realizar la oportuna comprobación del cumplimiento de tal obligación³⁹.

Con relación a los contratos de emergencia en sí y a su publicación:

- 4) Se recomienda adoptar las medidas o protocolos oportunos que permitan una verificación de la información publicada en las Plataformas de contratación con el fin de reducir los errores y mejorar la calidad de la información suministrada.
- 5) Se insta a los órganos de contratación a publicar la información requerida en el Anexo III, sección 6 de la LCSP, en aquellos aspectos que sean de aplicación a la tramitación con carácter de emergencia. En particular, tratándose de los medios de acreditación de la solvencia, se considera conveniente, además de facilitar la información sobre este extremo con el fin de poder reforzar la transparencia en la correcta ejecución del contrato, que dicha información sea facilitada en un formato explotable.
- 6) Se recomienda ser especialmente diligente en la publicación en PLACSP de los contratos tramitados por vía de emergencia de órganos de contratación cuyos perfiles se encuentran alojados en plataformas de contratación de ámbito autonómico⁴⁰. Debe insistirse en la obligación del artículo 347 de la LCSP, cuyo cumplimiento permitiría avanzar en la consolidación de una única base de datos de los contratos públicos del conjunto del Sector Público.
- 7) Asimismo y dado el elevado volumen de contratación por vía de emergencia como causa de la crisis COVID-19, **se recomienda un especial cuidado y detalle en la información de las publicaciones de estos contratos, puesto que de dicha información depende la verificación posterior de la justificación y adecuación a la norma de estos contratos**⁴¹, así como los derechos que frente a estas

³⁹ Se recuerda lo indicado por la JCCE en el [Informe 21/01, de 3 de julio de 2001](#).

⁴⁰ Se destaca, en este sentido, el esfuerzo e impulso demostrado por distintas entidades públicas, tales como la Agencia de Transparencia del Área Metropolitana de Barcelona, mediante la aprobación de la [Recomendación AGT 2/2020 “Buenas prácticas de los contratos de emergencia”](#), de fecha 10 de junio de 2020.

⁴¹ En este sentido, la Agencia Catalana de Competencia en su informe [“Riesgos para la competencia en la contratación pública en tiempos del COVID-19”](#), identifica como uno de los riesgos a la competencia de los contratos tramitados por vía de emergencia que se vea afectado el nivel de transparencia y publicidad, recomendando *“potenciar al máximo la publicidad, transparencia y rendición de cuentas”*. De este modo, continúa el informe, *“la sombra de*

adjudicaciones puedan tener los ciudadanos, tales como la interposición del recurso contencioso-administrativo.

Respecto a la causa y justificación de los contratos tramitados por vía de emergencia:

- 8) Se recomienda publicar los informes técnicos o memorias que avalan la concurrencia de las circunstancias contempladas en el artículo 120 de la LCSP, habilitantes para la tramitación de emergencia.

En relación con el tipo de contrato y el procedimiento elegido para su publicación.

- 9) Tratándose de determinados objetos contractuales, parece que el recurso a la tramitación de emergencia responde más a la carencia de una diligente planificación o programación, de acuerdo con el artículo 28.4 de la LCSP, que a la concurrencia de alguna de las circunstancias contempladas en el artículo 120 de la misma norma, por lo que se recomienda reforzar aquella a fin de evitar la utilización de instrumentos que excepcionan la publicidad y la concurrencia, principios esenciales y vertebradores de la contratación pública.

Asimismo, se recomienda la consideración de las técnicas de racionalización de la contratación recogidos en los artículos 218 y siguientes de la LCSP, como alternativa ágil y eficiente en los contratos de suministros de carácter reiterado.

- 10) Se recomienda eliminar en las plataformas de contratación, como requisito *sine qua non* y con carácter previo a la publicación, la elección por parte del órgano de contratación, de un procedimiento de adjudicación de los regulados en el artículo 131 de la LCSP, ya que la tramitación de emergencia constituye *per se* una forma de adjudicación directa como "procedimiento excepcional".

Se sugiere, de igual forma, la incorporación de un filtro de búsqueda de estos contratos para aquellas plataformas que no lo dispongan.

- 11) De igual modo, sería recomendable la elaboración de pliegos de condiciones generales conforme al artículo 121 de la LCSP, en determinadas contrataciones cuyo objeto se conozca previamente y para las que pueda resultar de carácter urgente su contratación, con el fin de agilizar la tramitación de los expedientes y facilitándose, en consecuencia,

potenciales influencias indebidas en las decisiones públicas puede desvanecerse con una adecuada motivación y transparencia de datos objetivos o de los precedentes documentados que han llevado a seleccionar determinadas opciones. De forma que hay que tomar las precauciones oportunas a fin de facilitar la fiscalización de los contratos suscritos en condiciones tan precarias en términos de garantías procedimentales y legales."

acudir a otras fórmulas previstas en la LCSP⁴² y evitar el posible abuso del contrato de emergencia.

- 12) En este sentido, atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada caso y circunstancia⁴³, se recomienda valorar la oportunidad de optar por **la tramitación con carácter de urgencia, conforme al artículo 119 de la LCSP**, o incluso por **la adjudicación mediante el procedimiento negociado por razón de imperiosa urgencia**, dándose las circunstancias recogidas en el artículo 168.b) de la LCSP, puesto que ambas opciones, especialmente esta última, pueden proporcionar la agilidad necesaria en la tramitación sin que se vean mermados los principios de publicidad, transparencia y concurrencia, así como el resto de garantías procedimentales y controles (como el sometimiento al recurso especial en materia de contratación) que consagra la LCSP. En este sentido deben recordarse [las Orientaciones de la Comisión Europea sobre el uso del marco de contratación pública en la situación de emergencia relacionada con la crisis del COVID-19](#).

⁴² Un ejemplo de lo anterior sería, la elaboración de pliegos de condiciones generales relacionadas con el artículo 7 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG).

⁴³ Especialmente en los supuestos de resolución del contrato por causa imputable al contratista y nueva adjudicación mediante tramitación de emergencia.