

**INFORME ESPECIAL  
DE SUPERVISIÓN  
DE LOS  
CONTRATOS  
TRAMITADOS  
POR VÍA DE  
EMERGENCIA EN EL  
2021**

**Julio 2022**

**OIR<sub>e</sub>ScOn**

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

**ABREVIATURAS**

<b>Abreviatura</b>	<b>Entidad/Unidad</b>
AGE	Administración General del Estado
C. A.	Comunidad Autónoma
CC. AA.	Comunidades Autónomas
JCCPE	Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado
OIReScon	Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación
LCSP	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

# INFORME ESPECIAL DE SUPERVISIÓN DE LOS CONTRATOS TRAMITADOS POR VÍA DE EMERGENCIA EN EL 2021 – JULIO 2022

## INDICE

---

I. Introducción.....	3
II. Consideraciones generales y referencia normativa. Especial referencia a la regulación durante la pandemia provocada por el COVID-19.....	4
1. Antecedentes normativos y regulación actual de la figura del contrato de emergencia.....	4
2. La regulación del contrato tramitado por vía de emergencia durante la crisis provocada por el COVID-19.....	8
3. Consideraciones generales del contrato tramitado por vía de emergencia.	13
III. Metodología.....	15
IV. La publicidad de los contratos tramitados por vía de emergencia en 2021. las tomas de razón en los consejos de ministros u órganos autonómicos.....	19
1. Actos de “toma de razón” por los órganos de Gobierno, de contratos tramitados por vía de emergencia.....	20
2. Gasto público de los contratos tramitados por vía de emergencia puestos en conocimiento de los órganos de Gobierno.....	34
V. La publicidad de los contratos tramitados por vía de emergencia en 2021 en las plataformas de contratación del conjunto del sector público.....	39
1. El volumen de la contratación por vía de emergencia en el 2021.....	40
2. El gasto en la contratación por vía de emergencia en el 2021.....	47
3. La contratación de emergencia por tipo de contrato.....	50
4. La contratación de emergencia por tipo de procedimiento seleccionado en la publicación.....	51
5. El objeto de los contratos tramitados por vía de emergencia. El análisis de los CPV más utilizados.....	54
6. La publicación en PLACSP de contratos tramitados por vía de emergencia publicados en las Plataformas Autonómicas agregadas.....	57
VI. Conclusiones.....	60
VII. Recomendaciones.....	65

## I. INTRODUCCIÓN.

El contrato tramitado por vía de emergencia es una figura de larga tradición en nuestro ordenamiento jurídico, llamada a ser un solución rápida y excepcional a situaciones de extrema gravedad que pudieran afectar, entre otros, a la integridad de las personas o al interés general de nuestro país. No es extraño, por tanto, que esta fuera la herramienta elegida para dar una rápida respuesta a la situación y necesidades creadas por la pandemia provocada por el COVID-19.

No obstante, la lógica de esta decisión, la excepcionalidad, la ausencia de controles previos, de procedimiento y el riesgo inherente a la figura del contrato tramitado por vía de emergencia, motivaron que, prácticamente desde la declaración del primer estado de alarma el 14 de marzo de 2020, la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (en adelante OIReScon) hiciera seguimiento y análisis de estos contratos.

En este sentido, el último de los informes especiales elaborados por la OIReScon, [“Informe Especial de Supervisión de los contratos tramitados por vía de emergencia”](#) fue aprobado el 18 de marzo de 2021. En este informe especial, se realiza un análisis y estudio de los contratos tramitados por vía de emergencia celebrados en los ejercicios 2018 y 2019, además del seguimiento y análisis de los celebrados como consecuencia de la pandemia provocada por el COVID-19 en el ejercicio 2020, alcanzándose una cifra total de 22.379 contratos.

La utilidad del análisis, las conclusiones y las recomendaciones realizadas en estos informes especiales han motivado que la Comisión Europea se haya interesado especialmente por ellos, sugiriendo su seguimiento, siendo esta una razón fundamental que ha pesado en la decisión de elaborar este nuevo informe sobre la contratación de emergencia, referido al año 2021.

Por todo lo anterior, este informe se ha elaborado con arreglo al artículo 332.1 de la LCSP y ha sido aprobado por el pleno del órgano colegiado de la OIReScon el día 7 de julio de 2022.

## **II. CONSIDERACIONES GENERALES Y REFERENCIA NORMATIVA. ESPECIAL REFERENCIA A LA REGULACIÓN DURANTE LA PANDEMIA PROVOCADA POR EL COVID-19.**

### **1. Antecedentes normativos y regulación actual de la figura del contrato de emergencia.**

La regulación de la contratación pública en situaciones de emergencia en nuestro ordenamiento jurídico goza de una larga tradición y de vocación de permanencia, que se ha mantenido a pesar de no recogerse expresamente en el marco regulatorio establecido por las Directivas Europeas en materia de contratación pública<sup>1</sup>.

En el siguiente cuadro se sintetiza la evolución de la regulación jurídica del contrato tramitado por vía de emergencia desde su aparición hasta la actualidad.

---

<sup>1</sup> La [Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión](#), [la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE](#) y [la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE](#).

Norma	Art.	Regulación
<a href="#">Real Decreto de 27 de febrero de 1852, "Decreto Bravo Murillo"</a>	6	Se establecen excepciones a las "solemnidades" de las subastas y remates públicos, incluyendo, entre otros <i>"los contratos de reconocida urgencia que por circunstancias imprevistas demandaren un pronto servicio que dé lugar a los trámites prefijados"</i> y <i>"los contratos en que la seguridad del Estado exija garantías especiales o gran reserva por parte de la administración"</i> .
<a href="#">Ley de Hacienda Pública, de 4 de julio de 1911</a>	55	Idéntica regulación a la anterior.
<a href="#">Decreto 923/1965, de 8 de abril por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Contratos del Estado</a>	27	Se establece régimen "excepcional" para cuando la Administración tuviera que acometer obras de emergencia a causa de acontecimientos catastróficos.
<a href="#">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</a>	114	Se establece que <i>"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"</i> se estará a un régimen excepcional.
<a href="#">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</a>	117	Idéntica regulación a la anterior, ampliando la potestad al Presidente de la Corporación Local.
<a href="#">Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas</a>	71 y 73	Regulación en términos similares a la anterior.
<a href="#">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</a>	70	Se identifica la tramitación de emergencia como un "procedimiento excepcional".

Norma	Art.	Regulación
<a href="#">Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público</a>	97	Se establece que cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional, se estará a un régimen excepcional, regulado en el mismo artículo.
<a href="#">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</a>	113	Idéntica regulación a la anterior.

Actualmente, la contratación de emergencia, se regula con carácter general 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 similares términos a su inmediatas predecesoras. Sigue manteniendo la naturaleza excepcional de un mecanismo orientado a 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 y 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, a la obligación de dar cuenta de los acuerdos de tramitación de emergencia al Consejo de Ministros, tratándose del ámbito estatal<sup>2</sup>.

No obstante lo anterior, ni el artículo 151.1 de la LCSP<sup>3</sup>, relativo a la resolución y notificación de la adjudicación, ni el artículo 154.1<sup>4</sup> 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 la Presidencia de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (en adelante JCCPE) emitió una [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”*<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> El artículo 120 constituye legislación básica, salvo el apartado b). Por lo que la previsión en él recogida, en su caso, tiene reflejo en el ámbito autonómico de acuerdo a lo que prevea la normativa autonómica correspondiente.

<sup>3</sup> *“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”*.

<sup>4</sup> *“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»”*.

<sup>5</sup> Adicionalmente la OIReScon recomendó en el Informe Especial de Supervisión de los contratos tramitados por vía de emergencia de 18 marzo de 2021 mencionado, *“tomar como modelo la información que se cumplimenta en el caso de los anuncios de adjudicación y/o formalización del procedimiento negociado sin publicidad por razón de una imperiosa urgencia resultante de*

## 2. La regulación del contrato tramitado por vía de emergencia durante la crisis provocada por el COVID-19.

La crisis sanitaria producida como consecuencia del COVID-19, obligó a adoptar distintas normas, entre las que cabe destacar 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](#) (Real Decreto 463/2020) que permitió a las entidades del sector público la adopción de cualquier tipo de medida que, por estar directa o indirectamente orientada a hacer frente al COVID-19, exigiera actuar de manera inmediata.

En este sentido, cabe citar el trabajo realizado por esta Oficina en el documento [“Impacto en la contratación pública de las medidas derivadas de la declaración del estado de alarma como consecuencia del COVID-19”](#), elaborado con el fin de facilitar la vertiginosa actividad legislativa en la materia que hubo en esos momentos.

En particular y en materia de contratación pública, debe destacarse el artículo 16 del [Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID -19](#) (Real Decreto-ley 7/2020), cuya finalidad era establecer, durante las fechas iniciales de la pandemia, una forma inmediata y eficiente de atención a las perentorias necesidades de adquisición de bienes y servicios por parte de la Administración General del Estado (AGE) con el fin de luchar contra la enfermedad, y cuya redacción fue sometida a diferentes modificaciones. En efecto, la Disposición final sexta del [Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19](#) introdujo una modificación del artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020 en la que se añadía la excepción de aplicación de la LCSP respecto al régimen de garantías para los casos en que fuera necesario realizar abonos a cuenta por actuaciones preparatorias a realizar por el contratista. Posteriormente, el [Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19](#) (Real Decreto-ley 9/2020), volvió a modificar este precepto, esta vez con cuestiones de mayor trascendencia, extendiendo su ámbito de aplicación a todas las entidades del sector público y contemplando una serie de reglas que permitían flexibilizar la urgente adquisición de productos imprescindibles en los mercados de países extranjeros y excepcionar la aplicación de las normas sobre las facturas electrónicas, únicamente para estos casos. En la siguiente tabla se

---

*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](#).

muestran las modificaciones comentadas subrayándose los cambios introducidos en cada versión:

Norma	Redacción art. 16 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID -19
<a href="#">Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID -19</a>	<p><b>Artículo 16. Contratación.</b></p> <p>1. La adopción de cualquier tipo de medida directa o indirecta por parte de los órganos de la Administración General del Estado para hacer frente al COVID-19 justificará la necesidad de actuar de manera inmediata, al amparo de lo previsto 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.</p> <p>2. De acuerdo con la previsión establecida en el párrafo anterior, a todos los contratos que hayan de celebrarse por la Administración General del Estado o sus organismos públicos y entidades de Derecho público para atender las necesidades derivadas de la protección de las personas y otras medidas adoptadas por el Consejo de Ministros para hacer frente al COVID-19, les resultará de aplicación la tramitación de emergencia.</p> <p>3. El libramiento de los fondos necesarios para hacer frente a los gastos que genere la adopción de medidas para la protección de la salud de las personas frente al COVID-19 se realizarán a justificar.</p>
<a href="#">Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19</a>	<p><b>Disposición final sexta. Modificación del artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19.</b></p> <p>«Artículo 16. Contratación.</p> <p>1. La adopción de cualquier tipo de medida directa o indirecta por parte de los órganos de la Administración General del Estado para hacer frente al COVID-19 justificará la necesidad de actuar de manera inmediata, al amparo de lo previsto 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.</p> <p>2. De acuerdo con la previsión establecida en el párrafo anterior, a todos los contratos que hayan de celebrarse por la Administración General del Estado o sus organismos públicos y entidades de Derecho público para atender las necesidades derivadas de la protección de las personas y otras medidas adoptadas por el Consejo de Ministros para hacer frente al COVID-19, les resultará de aplicación la tramitación de emergencia. <u>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.</u></p> <p>3. El libramiento de los fondos necesarios para hacer frente a los gastos que genere la adopción de medidas para la protección de la salud de las personas frente al COVID-19 se realizarán a justificar.»</p>

Norma	Redacción art. 16 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID -19
<a href="#">Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19</a>	<p><b>Disposición final segunda. Modificación del artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19.</b></p> <p>«Artículo 16. Contratación.</p> <p>1. La adopción de cualquier tipo de medida directa o indirecta por parte <u>de las entidades del sector público</u> para hacer frente al COVID-19 justificará la necesidad de actuar de manera inmediata, <u>siendo de aplicación</u> 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.</p> <p>2. De acuerdo con la previsión establecida en el párrafo anterior, a todos los contratos que hayan de celebrarse por <u>las entidades del sector público</u> 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.</p> <p>3. El libramiento de los fondos necesarios para hacer frente a los gastos que genere la adopción de medidas para la protección de la salud de las personas frente al COVID-19 podrá realizarse a justificar.</p> <p>4. Cuando la contratación para la atención de estas necesidades <u>deba producirse en el exterior, porque los contratos se formalicen o ejecuten total o parcialmente en el extranjero, la formalización de los contratos corresponderá al Jefe de la Misión o Representación Permanente, con sujeción a las condiciones libremente pactadas por la Administración con el contratista extranjero, cuando la intervención de éste sea absolutamente indispensable para la ejecución del contrato, por requerirlo así la atención de las necesidades derivadas de la protección de las personas y otras medidas adoptadas por el Consejo de Ministros para hacer frente al COVID-19, y así se acredite en el expediente. No obstante, esta competencia podrá avocarse por el titular del departamento Ministerial competente por razón de la materia. Los contratos deberán formalizarse por escrito y se sujetarán a las condiciones pactadas por la Administración con el contratista extranjero.</u> <u>Los libramientos de los fondos a los que se refiere el apartado tercero de este artículo podrán realizarse bien a favor de cajeros en España, bien a favor de cajeros en el exterior, manteniéndose la gestión financiera en el ámbito del Ministerio de Sanidad y con cargo a su presupuesto, sin perjuicio de que pudiera realizarse igualmente el pago en firme a través del cajero de pagos en el exterior. No obstante, la persona titular del ministerio de sanidad podrá delegar esta competencia de gestión financiera en órganos o entidades, sean o no dependientes.</u> <u>Cuando fuera imprescindible de acuerdo con la situación del mercado y el tráfico comercial del Estado en el que la contratación se lleve a cabo, podrán realizarse la totalidad o parte de los pagos con anterioridad a la realización de la prestación por el contratista, en la forma prevista en el apartado 2. El riesgo de quebranto que pudiera derivarse de estas operaciones será asumido por el presupuesto del Estado.</u></p> <p>5. Se excluye de la obligación de facturación electrónica establecida en la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, desde la entrada en vigor de este real decreto-ley, a las facturas emitidas por proveedores no nacionales radicados en el exterior que correspondan a los expedientes a los que hace referencia este artículo.»</p>

Fuente: elaboración propia OIReScon

Una vez concluido el primer Estado de Alarma, durante la vigencia del segundo, acordado por [Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2](#), entra en vigor la [Ley 3/2021, de 12 de abril, por la que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19](#) (Ley 3/2021). Dicha ley, en su disposición final primera establecía una modificación del artículo 16 del ya mencionado Real Decreto-ley 7/2020, cuya redacción era idéntica a la que ya introdujera el Real Decreto-ley 9/2020. Tal y como se establece en el Informe relativo al [expediente 30/2021 de la JCCPE](#), la inclusión en la Ley 3/2021, de la disposición final mencionada referida al artículo 16 del Real Decreto-Ley 7/2020 puede generar en principio la apariencia de una rehabilitación de la vigencia de dicho artículo, si bien el mencionado informe señala que *“como indica la Abogacía General del Estado en el informe que venimos mencionando (A.G. SANIDAD 1/21 (R- 5/2021), de 21 de enero de 2021 un procedimiento tan excepcional como es el procedimiento de contratación de emergencia del artículo 120 de la LCSP, en el que se prescinde de la realización de todos los trámites habituales y ordinarios del expediente de contratación es, en sí mismo, contrario a los principios de publicidad y concurrencia en los que se asienta la contratación pública y, como tal, no puede ser objeto de aplicación indefinida sin causa que lo justifique, siendo así que en el nuevo estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020 no se ha producido una interrupción de la actividad económica que justifique la inaplicación generalizada de los procedimientos de contratación previstos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), entre los que se incluyen mecanismos flexibles como el procedimiento de urgencia, el procedimiento negociado sin publicidad, cuando proceda, el procedimiento abierto simplificado del artículo 159.1 o el más simplificado del artículo 159.6 de la LCSP.”*

De este modo, este criterio de la Abogacía del Estado es adoptado por la JCCPE, que concluye que el artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020 decayó en su vigencia cuando finalizó la del estado de alarma declarado mediante el Real Decreto 463/2020, conforme a lo previsto en el Real Decreto-ley 9/2020, es decir, el 21 de junio de 2020.

Establece igualmente la JCCPE en tal sentido que, *“las circunstancias actuales no permitirían una norma no vinculada a un período de tiempo determinado que amparara una aplicación generalizada de la tramitación de emergencia a todos los contratos públicos que directa o indirectamente tengan relación con la lucha contra el COVID 19, ya que la tramitación de emergencia, por exigencia de los principios fundamentales de publicidad y concurrencia previstos en el Derecho comunitario, debe aplicarse sólo en supuestos tasados y cuando resulte imprescindible”*. En todo caso, posteriormente, cabe señalar que la disposición derogatoria única del [Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2](#), que

entró en vigor el 9 de mayo de 2021, ha derogado expresamente el artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020.

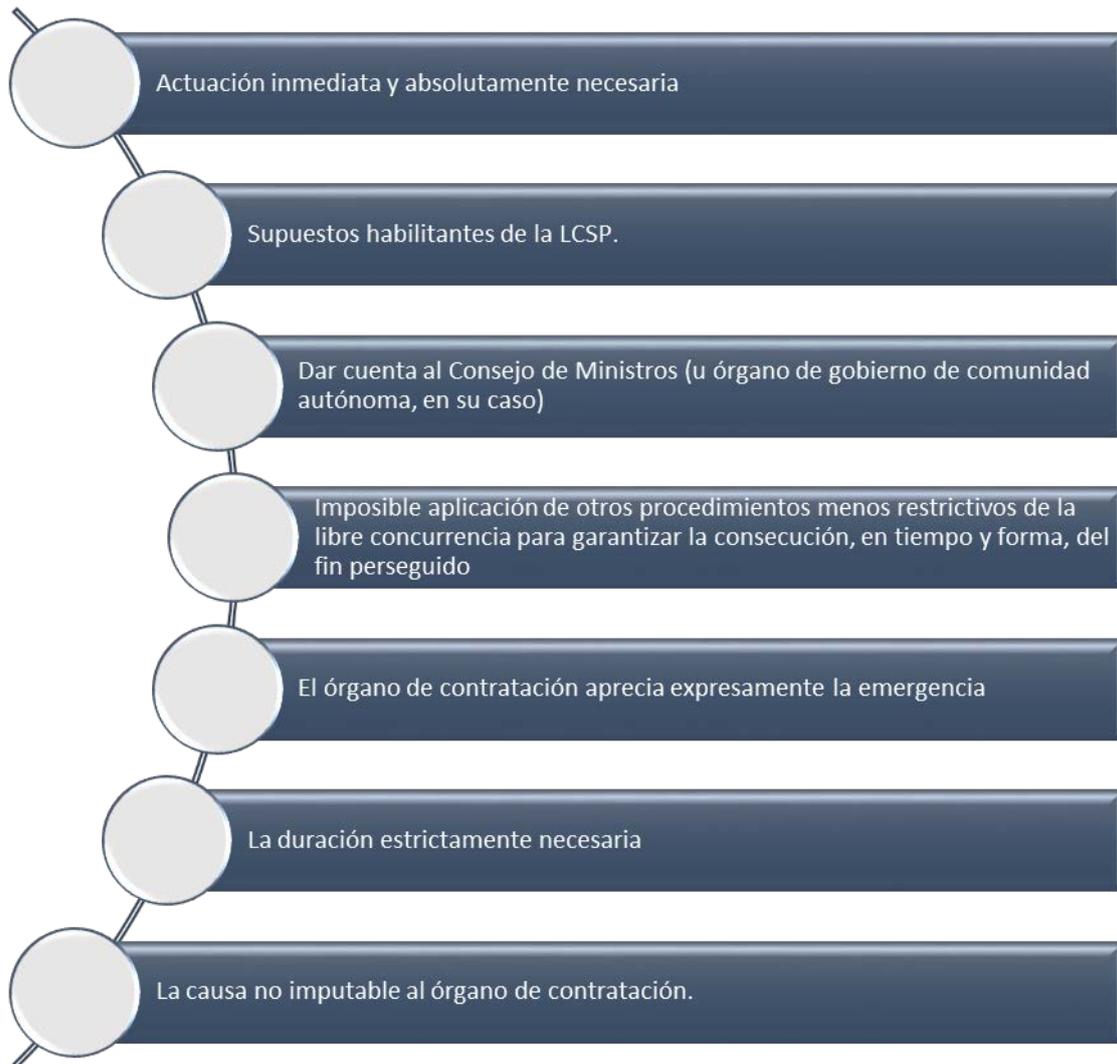
Por otra parte, cabe matizar que con fecha 2 de marzo de 2022 ha sido publicado el [Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, de medidas para la mejora de la sostenibilidad del transporte de mercancías por carretera y del funcionamiento de la cadena logística, y por el que se transpone la Directiva \(UE\) 2020/1057, de 15 de julio de 2020, por la que se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera, y de medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos públicos de obras](#). Se incluye una disposición adicional séptima, relativa a los acuerdos para el suministro de productos farmacéuticos autorizados bajo cualquiera de las modalidades recogidas en el [Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios](#), para los que exista una necesidad médica no cubierta en la lucha contra el COVID-19. Esta Disposición indica que *“Con efectos desde el 1 de enero de 2022 y hasta el 31 de diciembre de 2022, podrán celebrarse en el ámbito de la Administración General del Estado, previo informe del Ministerio de Hacienda y Función Pública, acuerdos para el suministro de productos farmacéuticos autorizados bajo cualquiera de las modalidades recogidas en el Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, para los que exista una necesidad médica no cubierta en la lucha contra el COVID-19, sujetos a legislación y jurisdicción extranjeras, a los que no serán de aplicación las previsiones 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, ni tampoco las de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en cuanto al régimen de pagos anticipados. Asimismo, podrán establecerse, en los citados acuerdos, cláusulas de responsabilidad con un régimen distinto al regulado en el Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público”*. Por tanto, dichos productos farmacéuticos se pueden adquirir de forma directa permitiendo incluso pagos anticipados, sin que sea de aplicación la LCSP. Esta premisa no ha sido tenida en cuenta en el presente informe, ya que el objeto de análisis se refiere a las tramitaciones llevadas a cabo en 2021.

### **3. Consideraciones generales del contrato tramitado por vía de emergencia.**

Además del marco normativo descrito, se entiende que debe tenerse en cuenta que el contrato tramitado por vía de emergencia ha sido objeto de análisis por

los órganos judiciales<sup>6</sup> y administrativos del ámbito de la contratación pública, tanto consultivos<sup>7</sup> como tribunales administrativos<sup>8</sup>. Sus conclusiones han colaborado en delimitar el confuso ámbito del contrato de emergencia, ayudando al órgano de contratación en la correcta aplicación de este procedimiento excepcional.

A continuación, se presentan las características y extremos que deben tenerse en cuenta para celebrar un contrato tramitado por vía de emergencia:



*Fuente: Elaboración propia OIReScon*

<sup>6</sup> [STS 12470/1987 del Tribunal Supremo](#), y [STSJ 4887/2005 del Tribunal Superior de Justicia de la CA de Andalucía](#).

<sup>7</sup> [Informe 17/2019 de la JCCPE](#): Tramitación ordinaria, urgente o de emergencia, [Informe 14/2021 de la JCCPE: Tramitación de emergencia en los encargos a medios propios personificados](#).

<sup>8</sup> [Resolución 102/2017 del TACRC](#), [Resolución del TARCCyL 64/2021](#).

### III. METODOLOGÍA.

Esta actuación se ha centrado en la comprobación de la publicidad de los contratos tramitados por vía de emergencia celebrados cuya publicación se haya realizado entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2021.

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.

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 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 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](#)<sup>9</sup>, como en el [IAS 2020](#)<sup>10</sup>, 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. Por tanto, la información incorporada desde las plataformas agregadas no es homogénea, por lo que no puede ser objeto de un análisis.

A ello hay que sumar el hecho de que PLACSP ofrece esta información en datos abiertos solo respecto 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

---

<sup>9</sup> 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”.*

<sup>10</sup> 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.”*

no como “tipo de procedimiento”, no ofreciéndose esa información 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 uniforme y homogénea en todas las Plataformas, se ha procedido a supervisar “manualmente” en cada plataforma autonómica los contratos en el periodo objeto de análisis, 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.

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-19<sup>11</sup> como medida de transparencia, habilitando posteriormente la posibilidad de descarga de un archivo en formato reutilizable<sup>12</sup>.

No obstante, la fecha de última actualización de la base de datos que consta es el 5 de abril de 2021 (comprobado el 5 de julio de 2022), por lo que no ha podido ser utilizada y ha tenido que acudirse a la identificación manual de los contratos de emergencia, a partir de la correspondiente búsqueda en el portal.

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

---

<sup>11</sup> Cabe indicar que en el citado visor se incorporan todos los contratos de emergencias, incluidos aquellos no relacionados con la causa COVID-19.

<sup>12</sup> Este archivo, actualizado a fecha de 5 de abril de 2021, recoge 6.734 contratos, siendo 867 del año 2021.

Cabe mencionar que se ha incluido también la identificación expresa de los contratos celebrados en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

4. [El Portal de Contratación de la Comunidad Autónoma de La Rioja](#), ha incluido la identificación en “tipo de procedimiento” el filtro “de emergencia”<sup>13</sup>.
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.

No obstante, la aplicación de este filtro tan solo arroja 6 resultados en el motor de búsqueda, motivo por el cual 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.

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”<sup>14</sup>, esto es, contrato por contrato.

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.

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 otro lado, 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. En este sentido, se han identificado como comunicaciones de

---

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> Este análisis y detección “manual” se debe a la ausencia de información al respecto en los datos abiertos de la citada plataforma y, además, a que el resultado de la aplicación del filtro “de emergencia” no es exportable en formato reutilizable.

contratos tramitados por vía de emergencia derivados de la pandemia provocada por el COVID-19 solo cuando expresamente así lo indicaban.

Por último, cabe añadir que 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 2021. LAS TOMAS DE RAZÓN EN LOS CONSEJOS DE MINISTROS U ÓRGANOS AUTONÓMICOS.

El artículo 120, apartado 1, letra b) de la LCSP 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 CC. AA. 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. A pesar de la ausencia de una concreta obligación legal sobre su publicidad, en aras del principio de transparencia, la OIReScon ha considerado oportuno analizar 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 durante el año 2021 y que han sido publicados.

Para ello, 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.

Los portales web consultados han sido los siguientes:

Administración General del Estado (en adelante AGE): [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 las Illes Balears](#)

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 C. 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 Cdad. de Ceuta.](#)

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

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

Se han identificado 1.639 actos de “toma de razón” llevados a cabo en el año 2021, de los que pueden hacerse las siguientes consideraciones previas:

- A efectos de un mejor análisis, se ha pretendido diferenciar los supuestos de emergencia gestionados con el fin de satisfacer necesidades relacionadas con el COVID-19 de aquellos que obedecían a otras situaciones no relacionadas con la situación pandémica. No obstante, se han detectado 21 supuestos en los que no se ha indicado expresamente que la emergencia estuviera relacionada con la pandemia, aunque por el objeto hubieran podido presumirse que estaban relacionados con ella. Sin embargo, al no indicarse expresamente, se han considerado emergencias no relacionadas con COVID-19.
- Otro acontecimiento a destacar en el año 2021 fue la borrasca Filomena en el mes de enero, que promovió la ejecución de varios contratos de emergencia.
- Del análisis del contenido de los actos de toma de razón, se han deducido las siguientes conclusiones:
  - Una primera cuestión a señalar es la referida a la existencia tanto de contratos como de encargos tramitados por emergencia. En 1.426 casos se establece expresamente que las tomas de razón se refieren

a contratos o se puede deducir que lo son por identificarse al adjudicatario y ser este una empresa privada y no un medio propio. En 36 de los supuestos, o bien se indica expresamente que se trata de encargos a medios propios o se deduce de la información publicada. En otros casos, no se indica si se trata de una u otra figura, tal y como ocurre en 175 de los 1.639 supuestos.<sup>15</sup>

- Se han identificado dos supuestos de declaración de emergencia de contratos basados en acuerdo marco.
- En relación a los importes de los contratos y encargos tramitados por emergencia, existe una inconsistencia derivada de que en ocasiones se ha reflejado el importe del presupuesto base de licitación (en adelante PBL) y en otras el importe de adjudicación. Igualmente, algunos actos aluden a una cifra no del todo concretada por indicar simplemente que el importe es de “más de x euros”. También se detectan numerosos casos donde se indica el importe sin especificación expresa sobre la inclusión o no de los impuestos indirectos. Además, en ciertos casos en los que un acuerdo incluye varios contratos, se identifica el importe solo en algunos de ellos de manera que el importe reflejado en el acuerdo es la suma únicamente de los contratos en los que se ha reflejado importe expresamente, sin incluir aquellos en los que no se ha detallado.

En cuanto a 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 2021 que se refieren a contratos adjudicados en 2020.
- 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 2021 y el número de contratos adjudicados y publicados en ese

---

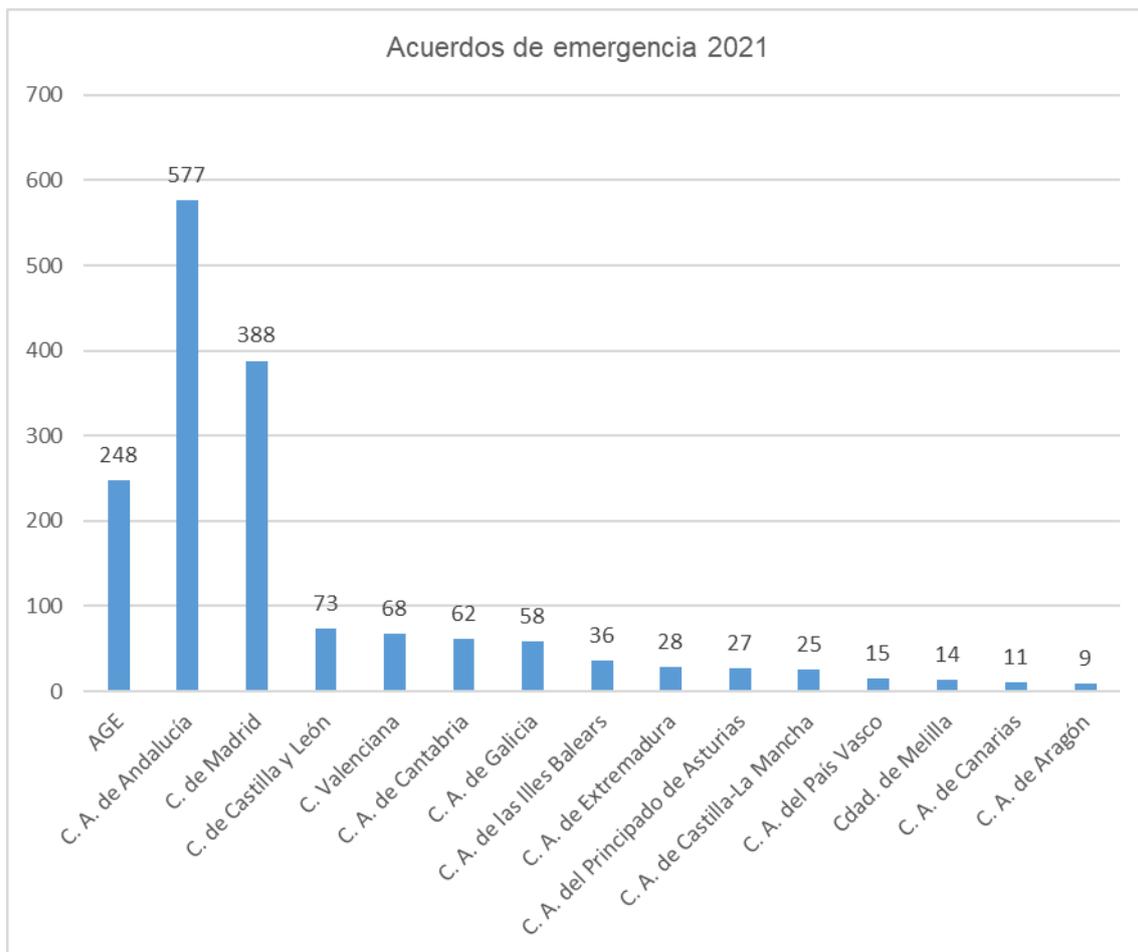
<sup>15</sup> En este sentido, concluye la JCCSP en su [“Expediente: 14/2021: Tramitación de emergencia en los encargos a medios propios personificados”](#) que la LCSP autoriza el empleo de los encargos a medios propios personificados en los supuestos de tramitación de emergencia cuando se cumplan todas las condiciones legales para ello, si bien sería conveniente que se aclarara la cuestión en el propio texto legal mediante las medidas que el legislador considere oportunas, por ejemplo, en su caso, mediante una modificación del artículo 32 de la LCSP en la que se haga referencia de modo expreso a la posibilidad de formalizar encargos a medios propios personificados en situaciones de emergencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 120.

mismo ejercicio (1.639 tomas de razón frente a 7.342 contratos, tal y como se verá más adelante). Existe, por tanto, una inconsistencia en los datos obtenidos. Los motivos por los que no se puede determinar las razones de esta inconsistencia son varios y, como en informes anteriores, algunos de los cuales son 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.

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

ADMINISTRACIÓN	ACTOS DE TOMA DE RAZON (EN N°)
AGE	248
C. A. de Andalucía	577
C. A. de Aragón	9
C. A. de Canarias	11
C. A. de Cantabria	62
C. A. de Castilla-La Mancha	25
C. A. de Extremadura	28
C. A. de Galicia	58
C. A. de las Illes Balears	36
C. A. del País Vasco	15
C. A. del Principado de Asturias	27
C. de Castilla y León	73
C. de Madrid	388
C. Valenciana	68
Cdad. de Melilla	14
<b>TOTAL</b>	<b>1.639</b>

*Fuente: elaboración propia OIReScon*



*Fuente: elaboración propia OIReScon*

En la página web de la C. A. de La Rioja, en la de la C. F. de Navarra, así como en la de la Cdad. de Ceuta, existen buscadores de acuerdos del Consejo de Gobierno, si bien, en ninguno de ellos se ha encontrado referencias a contrataciones de emergencia.

En el caso de la C. A. de Cataluña, se hace referencia a una transferencia de crédito de 1.950.568 euros para atender un contrato de emergencia para garantizar atención socio-sanitaria a las personas sin hogar y en familias o personas que no disponen de recursos habitacionales adecuados para realizar un período de cuarentena por el hecho de haber mantenido un contacto estrecho con personas con COVID-19, en determinados municipios pero no se facilita la información del acto de “toma de razón” de la emergencia del contrato.

En la C. A. de la Región de Murcia, la página institucional solo ofrecía acceso, en el momento de búsqueda de la información (enero 2022), a los acuerdos de gobierno adoptados desde agosto de 2021. En ninguno de ellos se hacía referencia a contrataciones de emergencia.

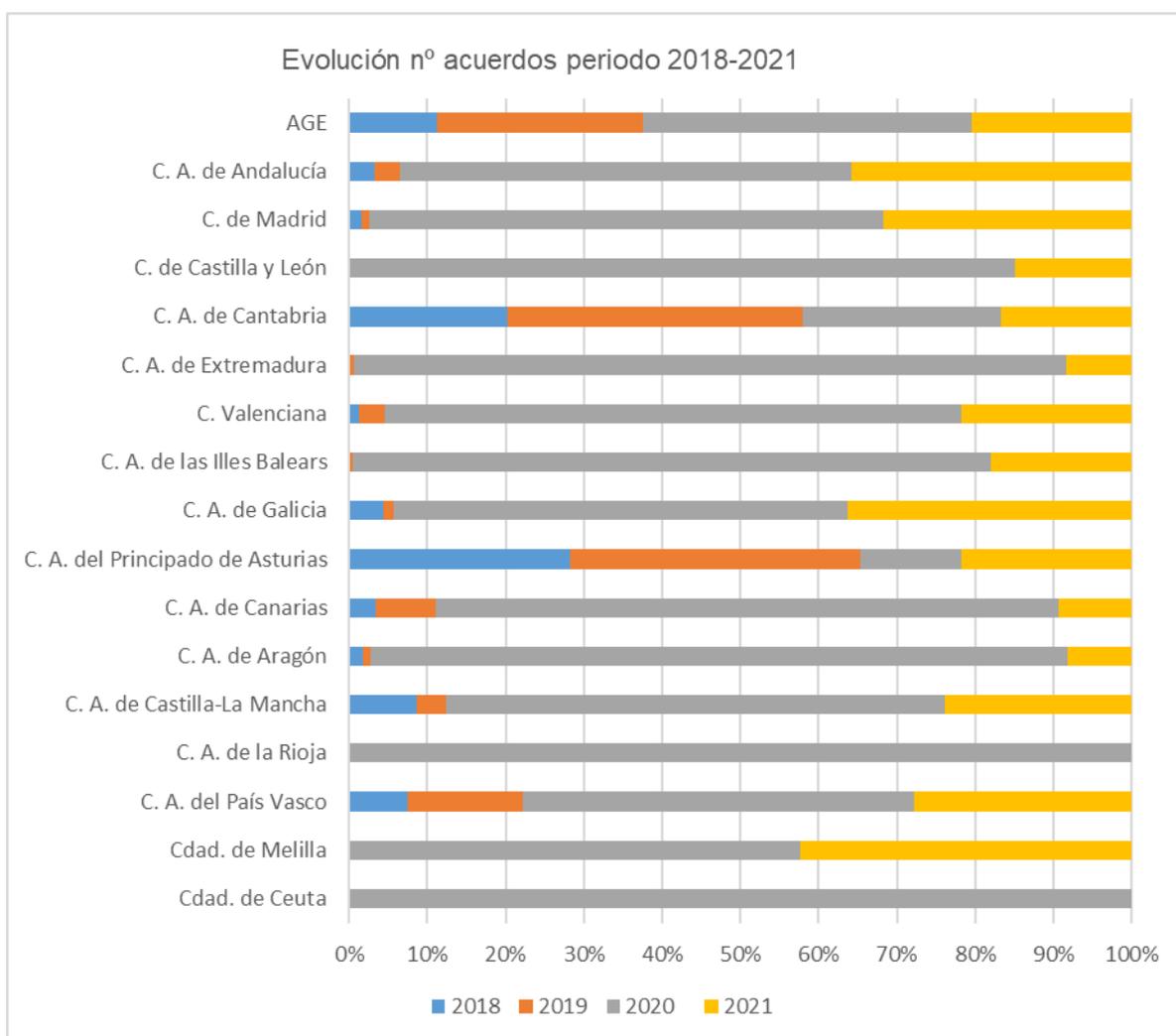
De acuerdo con lo anterior, y por no disponer de información al respecto, no se han incluido en el análisis las CC. AA. mencionadas ni la Cdad. de Ceuta.

Comparando los datos arrojados en años anteriores, se observan los siguientes resultados:

ADMINISTRACIÓN	2018	2019	2020 <sup>16</sup>	2021	TOTAL
AGE	137	319	508	248	1.212
C. A. de Andalucía	51	53	930	577	1.611
C. de Madrid	19	13	801	388	1.221
C. de Castilla y León	0	0	419	73	492
C. A. de Cantabria	75	140	94	62	371
C. A. de Extremadura	0	2	307	28	337
C. Valenciana	4	10	231	68	313
C. A. de las Illes Balears	0	1	163	36	200
C. A. de Galicia	7	2	93	58	160
C. A. del Principado de Asturias	35	46	16	27	124
C. A. de Canarias	4	9	94	11	118
C. A. de Aragón	2	1	98	9	110
C. A. de Castilla-La Mancha	9	4	67	25	105
C. A. de la Rioja	0	0	82	0	82
C. A. del País Vasco	4	8	27	15	54
Cdad. de Melilla	0	0	19	14	33
Cdad. de Ceuta	0	0	5	0	5
<b>TOTAL</b>	<b>347</b>	<b>608</b>	<b>3.954</b>	<b>1.639</b>	<b>6.548</b>

Fuente: elaboración propia OIReScon

<sup>16</sup> Debe tenerse en cuenta que los datos indicados en el 2020 se refieren, únicamente a los Acuerdos adoptados en el marco de la pandemia del COVID-19, desde el 14 de marzo de ese mismo año, fecha de la declaración del primer estado de alarma. Si bien es cierto que se incluyen, por referirse a la misma materia, los Acuerdos de los Consejos de Gobierno de Canarias (11 de marzo) y Valencia (13 de marzo) que se adelantaron a dicha declaración.



*Fuente: elaboración propia OIReScon*

Llaman la atención los casos de las CC. AA. de Cantabria y Principado de Asturias, que publican un mayor número de acuerdos de emergencia en el año 2019 que en 2020. En el caso de la C. A. del Principado de Asturias, 2020 es el año en que menos acuerdos de emergencia han sido publicados (16) en relación con los otros ejercicios analizados.

En relación a la diferenciación entre emergencias relacionadas con COVID-19 y no relacionadas con ello en 2021, se extrajeron los siguientes datos teniendo en cuenta el número total de acuerdos de dicho año analizados:

ADMINISTRACIÓN	COVID-19	NO COVID-19	TOTAL
AGE	3,84%	0,61%	15,13%
C. A. de Andalucía	30,99%	4,21%	35,20%
C. A. de Aragón	0,18%	0,37%	0,55%
C. A. de Canarias	0,61%	0,06%	0,67%
C. A. de Cantabria	0,92%	2,87%	3,78%
C. A. de Castilla-La Mancha	0,55%	0,98%	1,53%

ADMINISTRACIÓN	COVID-19	NO COVID-19	TOTAL
C. A. de Extremadura	1,46%	0,24%	1,71%
C. A. de Galicia	3,54%	0,00%	3,54%
C. A. de las Illes Balears	2,20%	0,00%	2,20%
C. A. del País Vasco	0,24%	0,67%	0,92%
C. A. del Principado de Asturias	0,18%	1,46%	1,65%
C. de Castilla y León	3,84%	0,61%	4,45%
C. de Madrid	20,01%	3,66%	23,67%
C. Valenciana	2,56%	1,59%	4,15%
Cdad. de Melilla	0,43%	0,43%	0,85%
<b>TOTAL</b>	<b>70,71%</b>	<b>29,29%</b>	<b>100,00%</b>

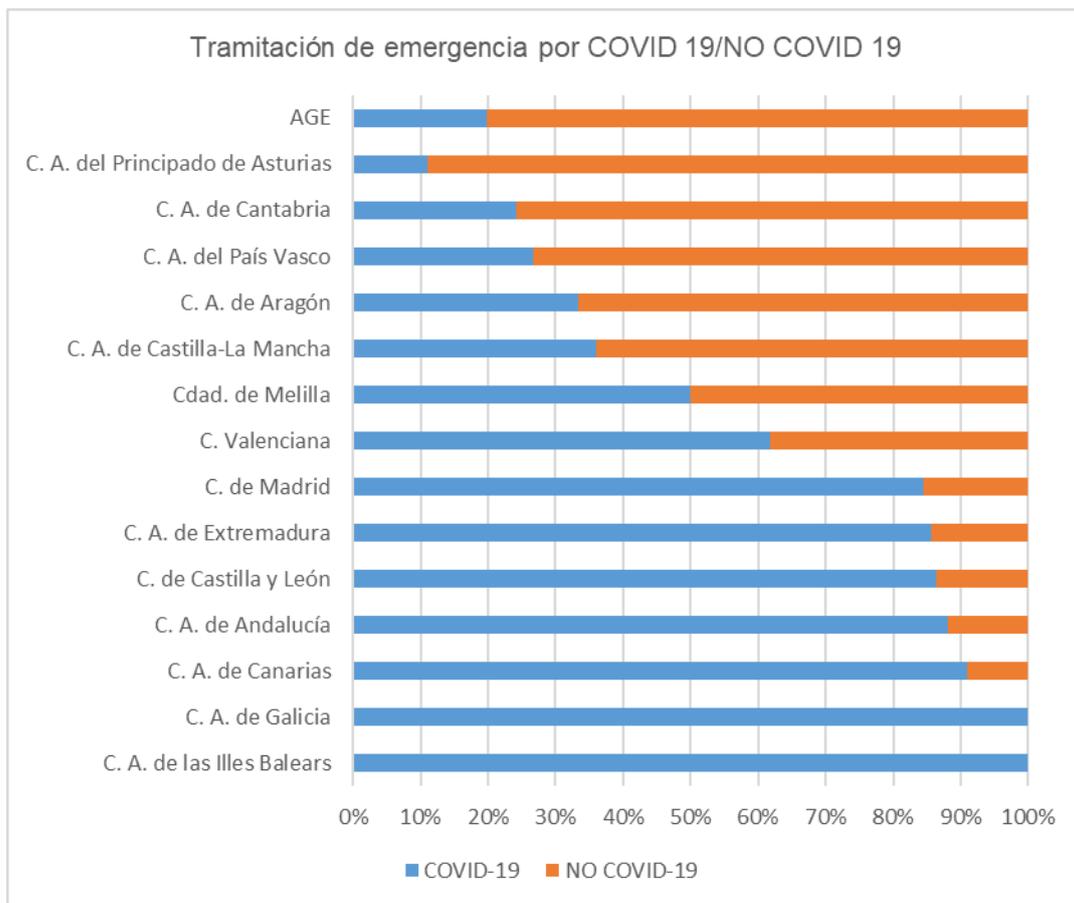
Fuente: elaboración propia OIReScon

Por tanto, y teniendo en cuenta que solo se han considerado emergencias COVID-19 aquellos acuerdos que lo indicaban expresamente, la mayor parte de los mismos están referidos a medidas necesarias para la lucha contra la pandemia (el 70,71% de los supuestos).

Atendiendo a esta cuestión en cada una de las Administraciones, y poniendo en relación los acuerdos adoptados en cada uno de sus ámbitos, se arrojan los siguientes resultados:

ADMINISTRACIÓN	COVID-19	NO COVID-19
AGE	19,76%	80,24%
C. A. de Andalucía	88,04%	11,96%
C. A. de Aragón	33,33%	66,67%
C. A. de Canarias	90,91%	9,09%
C. A. de Cantabria	24,19%	75,81%
C. A. de Castilla-La Mancha	36,00%	64,00%
C. A. de Extremadura	85,71%	14,29%
C. A. de Galicia	100,00%	0,00%
C. A. de las Illes Balears	100,00%	0,00%
C. A. del País Vasco	26,67%	73,33%
C. A. del Principado de Asturias	11,11%	88,89%
C. de Castilla y León	86,30%	13,70%
C. de Madrid	84,54%	15,46%
C. Valenciana	61,76%	38,24%
Cdad. de Melilla	50,00%	50,00%

Fuente: elaboración propia OIReScon



*Fuente: elaboración propia OIReScon*

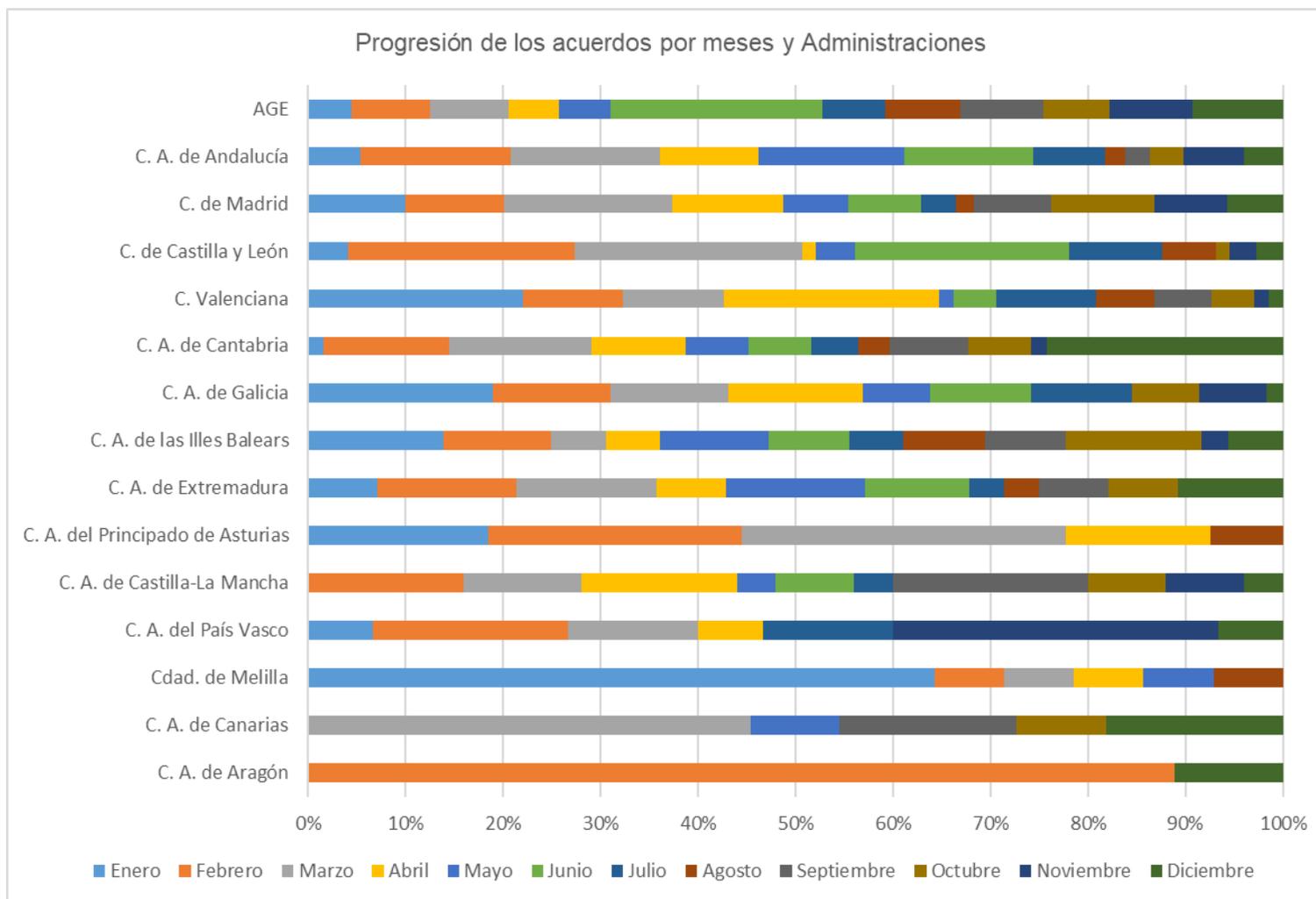
En las CC. AA. de las Illes Balears y de Galicia, los acuerdos adoptados obedecen en el 100% de los casos a situaciones relacionadas con el COVID-19, representado 36 y 58 acuerdos respectivamente. Seguidamente, en la C. A. de Canarias, los acuerdos relacionados con la pandemia representan el 90,91% (10 de los 11 publicados).

Llama la atención los casos de las CC. AA. del Principado de Asturias, Cantabria, País Vasco, Aragón y Castilla-La Mancha, así como los acuerdos del Consejo de Ministros, en los que la mayoría de los acuerdos adoptados no reflejan estar relacionados con la pandemia. Es posible que esta situación se deba no tanto a que las emergencias acontecidas en 2021 no estén relacionadas con el COVID-19, sino más bien a la falta de identificación en los acuerdos de dicho parámetro.

En el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2021, la evolución experimentada en número de acuerdos ha sido el siguiente (por Administraciones):

ADMINISTRACIÓN	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	TOTAL
AGE	11	20	20	13	13	54	16	19	21	17	21	23	248
C. A. de Andalucía	31	89	88	59	86	76	43	12	14	20	36	23	577
C. A. de Aragón		8										1	9
C. A. de Canarias			5		1				2	1		2	11
C. A. de Cantabria	1	8	9	6	4	4	3	2	5	4	1	15	62
C. A. de Castilla-La Mancha		4	3	4	1	2	1		5	2	2	1	25
C. A. de Extremadura	2	4	4	2	4	3	1	1	2	2		3	28
C. A. de Galicia	11	7	7	8	4	6	6			4	4	1	58
C. A. de las Illes Balears	5	4	2	2	4	3	2	3	3	5	1	2	36
C. A. del País Vasco	1	3	2	1			2				5	1	15
C. A. del Principado de Asturias	5	7	9	4				2					27
C. de Castilla y León	3	17	17	1	3	16	7	4		1	2	2	73
C. de Madrid	39	39	67	44	26	29	14	7	31	41	29	22	388
C. Valenciana	15	7	7	15	1	3	7	4	4	3	1	1	68
Cdad. de Melilla	9	1	1	1	1			1					14
<b>TOTALES</b>	<b>133</b>	<b>218</b>	<b>241</b>	<b>160</b>	<b>148</b>	<b>196</b>	<b>102</b>	<b>55</b>	<b>87</b>	<b>100</b>	<b>102</b>	<b>97</b>	<b>1.639</b>

Fuente: elaboración propia OIReScon

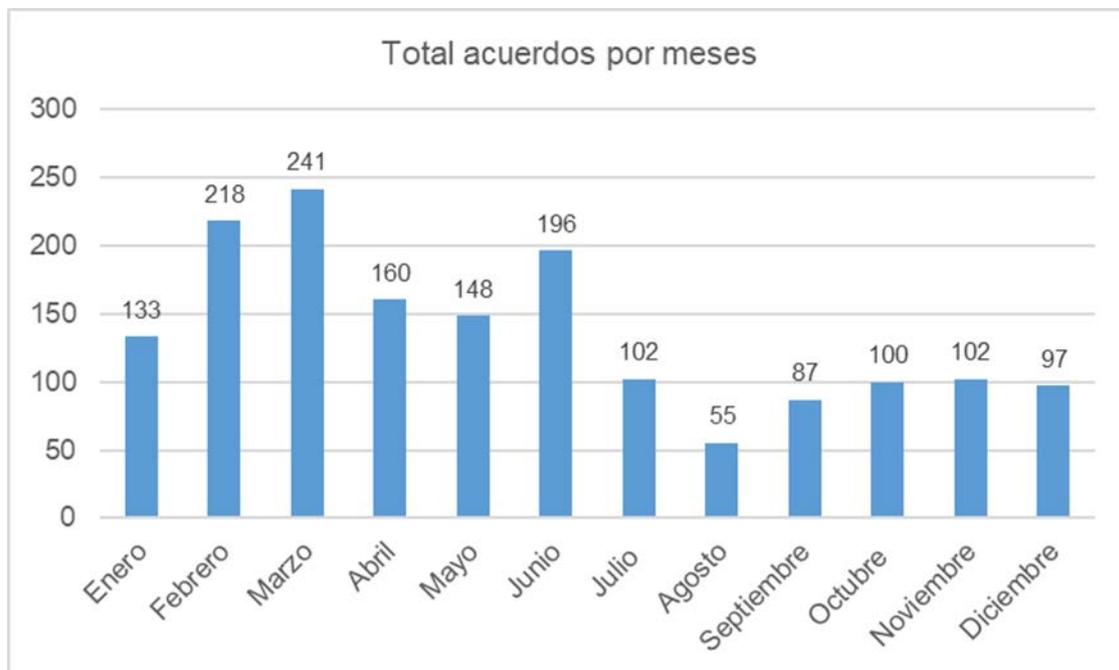


Fuente: elaboración propia OIReScon

Teniendo en cuenta la totalidad de los acuerdos de gobierno adoptados en las distintas Administraciones a lo largo del año 2021, puede observarse que en los meses de febrero y marzo se acumulan el 28% de los acuerdos, mientras que en los meses de julio y agosto estos representan el 9,58% del total.

	Nº de acuerdos	%
Enero	133	8,11%
Febrero	218	13,30%
Marzo	241	14,70%
Abril	160	9,76%
Mayo	148	9,03%
Junio	196	11,96%
Julio	102	6,22%
Agosto	55	3,36%
Septiembre	87	5,31%
Octubre	100	6,10%
Noviembre	102	6,22%
Diciembre	97	5,92%
<b>Total general</b>	<b>1.639</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: elaboración propia OIReScon



Fuente: elaboración propia OIReScon

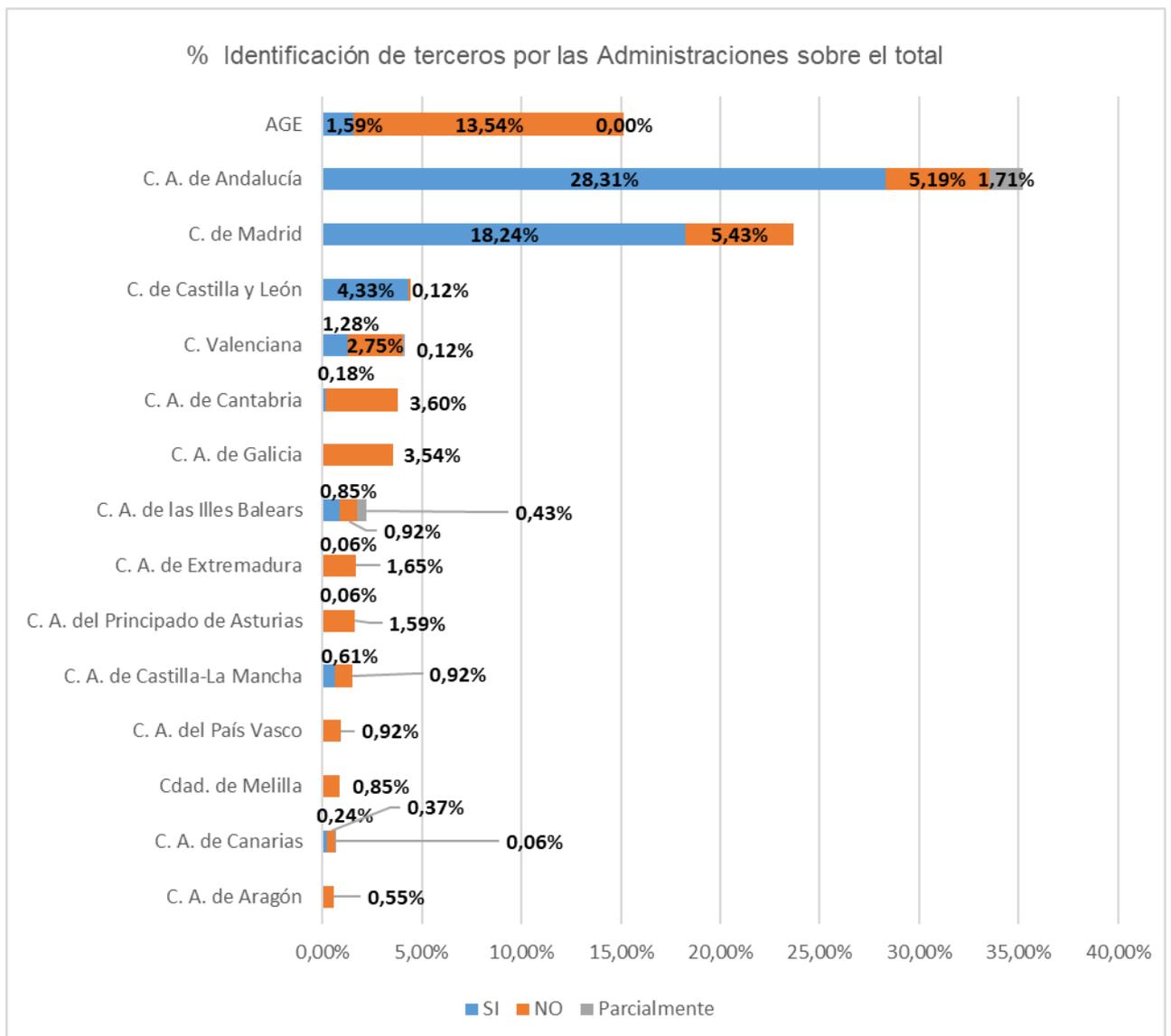


*Fuente: elaboración propia OIReScon*

Otro aspecto que ha sido objeto de análisis es el referido a la identificación o no en las tomas de razón de los adjudicatarios de los contratos de emergencia o medios propios a los que ha sido encargada alguna actuación de emergencia. En tal sentido, los datos obtenidos, en número y porcentaje, son los siguientes:

ADMINISTRACIÓN	SI identificado	NO identificado	Parcialmente identificado	Total acuerdos
AGE	26	222		248
C. A. de Andalucía	464	85	28	577
C. A. de Aragón		9		9
C. A. de Canarias	4	6	1	11
C. A. de Cantabria	3	59		62
C. A. de Castilla-La Mancha	10	15		25
C. A. de Extremadura	1	27		28
C. A. de Galicia		58		58
C. A. de las Illes Balears	14	15	7	36
C. A. del País Vasco		15		15
C. A. del Principado de Asturias	1	26		27
C. de Castilla y León	71	2		73
C. de Madrid	299	89		388
C. Valenciana	21	45	2	68
Cdad. de Melilla		14		14
<b>TOTAL</b>	<b>914</b>	<b>687</b>	<b>38</b>	<b>1.639</b>

*Fuente: elaboración propia OIReScon*



*Fuente: elaboración propia OIReScon*

En más de la mitad de los casos, en los acuerdos están identificados los adjudicatarios o, en su caso, medios propios que ejecutarán la actuación, concretamente en 914 de los supuestos, lo que representa un 55,77% del total.

En 687 casos no se aporta información al respecto, lo que supone un 41,92%.

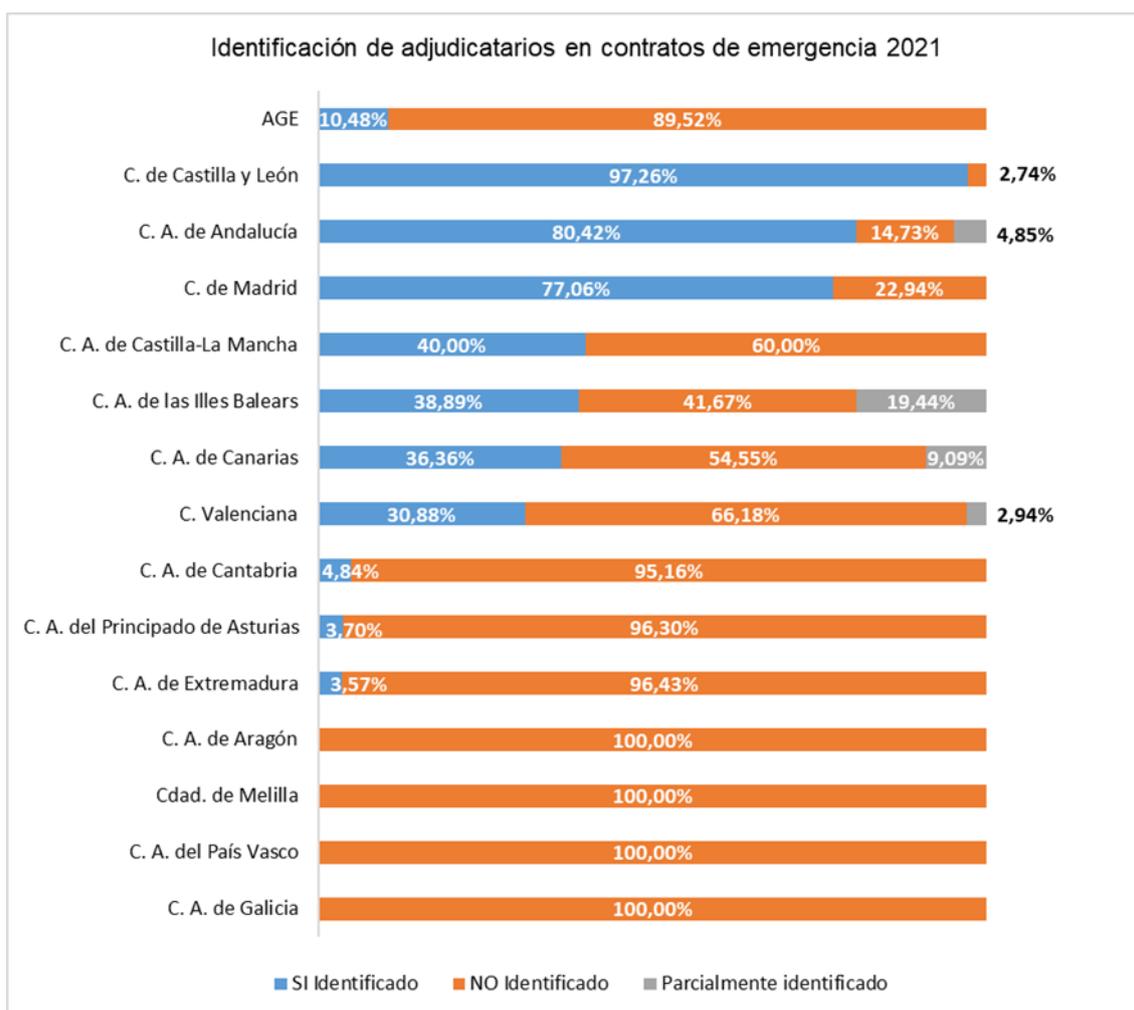
En 38 supuestos se arroja una información parcial, es decir, se identifica el tercero en alguno/s de lo/s lote/s del contrato o, tratándose de un acuerdo en el que se integran varios contratos, solo se identifica/n en alguno/s de ello/s. Esta situación alcanza únicamente al 2,32% de los supuestos.

Observando los datos comentados, pero ahora en relación al nivel de publicidad facilitado en este aspecto en cada una de las Administraciones en función de sus propios acuerdos, se refleja la siguiente información:

ADMINISTRACIÓN	SI Identificado	NO Identificado	Parcialmente Identificado
AGE	10,48%	89,52%	0,00%

ADMINISTRACIÓN	SI Identificado	NO Identificado	Parcialmente Identificado
C. A. de Andalucía	80,42%	14,73%	4,85%
C. A. de Aragón	0,00%	100,00%	0,00%
C. A. de Canarias	36,36%	54,55%	9,09%
C. A. de Cantabria	4,84%	95,16%	0,00%
C. A. de Castilla-La Mancha	40,00%	60,00%	0,00%
C. A. de Extremadura	3,57%	96,43%	0,00%
C. A. de Galicia	0,00%	100,00%	0,00%
C. A. de las Illes Balears	38,89%	41,67%	19,44%
C. A. del País Vasco	0,00%	100,00%	0,00%
C. A. del Principado de Asturias	3,70%	96,30%	0,00%
C. de Castilla y León	97,26%	2,74%	0,00%
C. de Madrid	77,06%	22,94%	0,00%
C. Valenciana	30,88%	66,18%	2,94%
Cdad. de Melilla	0,00%	100,00%	0,00%

Fuente: elaboración propia OIReScon



Fuente: elaboración propia OIReScon

Analizando los datos dentro de cada una de las Administraciones, se observa que la C. de Castilla y León es la que mayor porcentaje de identificación de los terceros presenta, ascendiendo al 97,26% de sus acuerdos (71 de sus 73 acuerdos) los casos en los que aparece el nombre del contratista. Le siguen la C. A. de Andalucía con el 80,42% de los casos (464 de 577 acuerdos) y la C. de Madrid con el 77,06% (299 de 388 acuerdos).

Por otra parte, no se lleva a cabo la identificación de terceros en ningún caso en las CC. AA. de Galicia, Aragón, País Vasco y Cdad. de Melilla.

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.**

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

Igualmente, existe información del importe (Impuestos incluidos 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 emergencia<sup>17</sup>.

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 (€)
AGE	369.472.342,96
C. A. de Andalucía	669.388.651,59
C. A. de Aragón	4.099.281,80
C. A. de Canarias	14.809.071,21

<sup>17</sup> 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 (30), C. A. de Andalucía (18), C. A. del Principado de Asturias (11) C. A. de Canarias (1), C. A. de Cantabria (46), C. A. de Castilla – La Mancha (12), C. de Castilla y León (2), C. A. del País Vasco (15), C. Valenciana (3), Cdad. de Melilla (14).

En total, 152 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 780.000 euros”) 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.

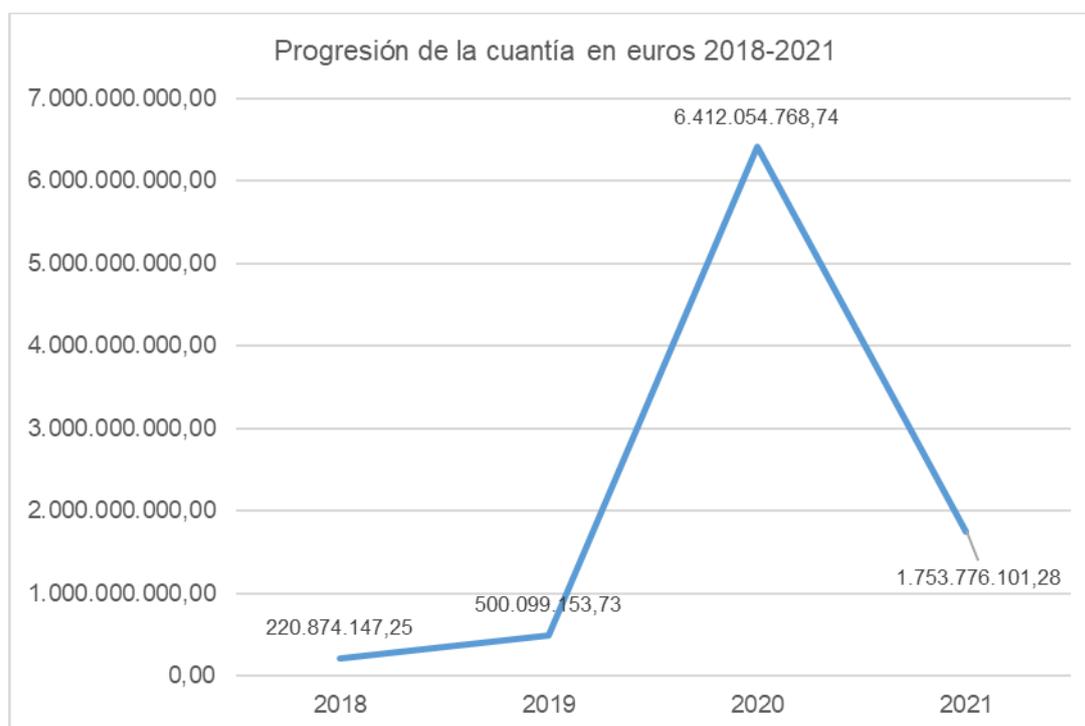
ADMINISTRACIÓN	CUANTÍA (€)
C. A. de Cantabria	26.698.026,50
C. A. de Castilla-La Mancha	6.093.164,34
C. A. de Extremadura	25.924.930,78
C. A. de Galicia	91.748.725,78
C. A. de las Illes Balears	46.192.002,80
C. A. del País Vasco	0,00
C. A. del Principado de Asturias	2.340.425,00
C. de Castilla y León	61.691.485,54
C. de Madrid	284.969.739,30
C. Valenciana	150.348.253,68
Cdad. de Melilla	0,00
<b>TOTAL</b>	<b>1.753.776.101,28</b>

Fuente: elaboración propia OIReScon

Comparando estas cifras con las de ejercicios anteriores, puede observarse que en 2021 se produce una importante reducción del gasto comunicado con respecto a 2020, si bien, sigue siendo superior a los ejercicios 2018 y 2019:

AÑO	CUANTÍA (€)
2018	220.874.147,25
2019	500.099.153,73
2020	6.412.054.768,74
2021	1.753.776.101,28

Fuente: elaboración propia OIReScon

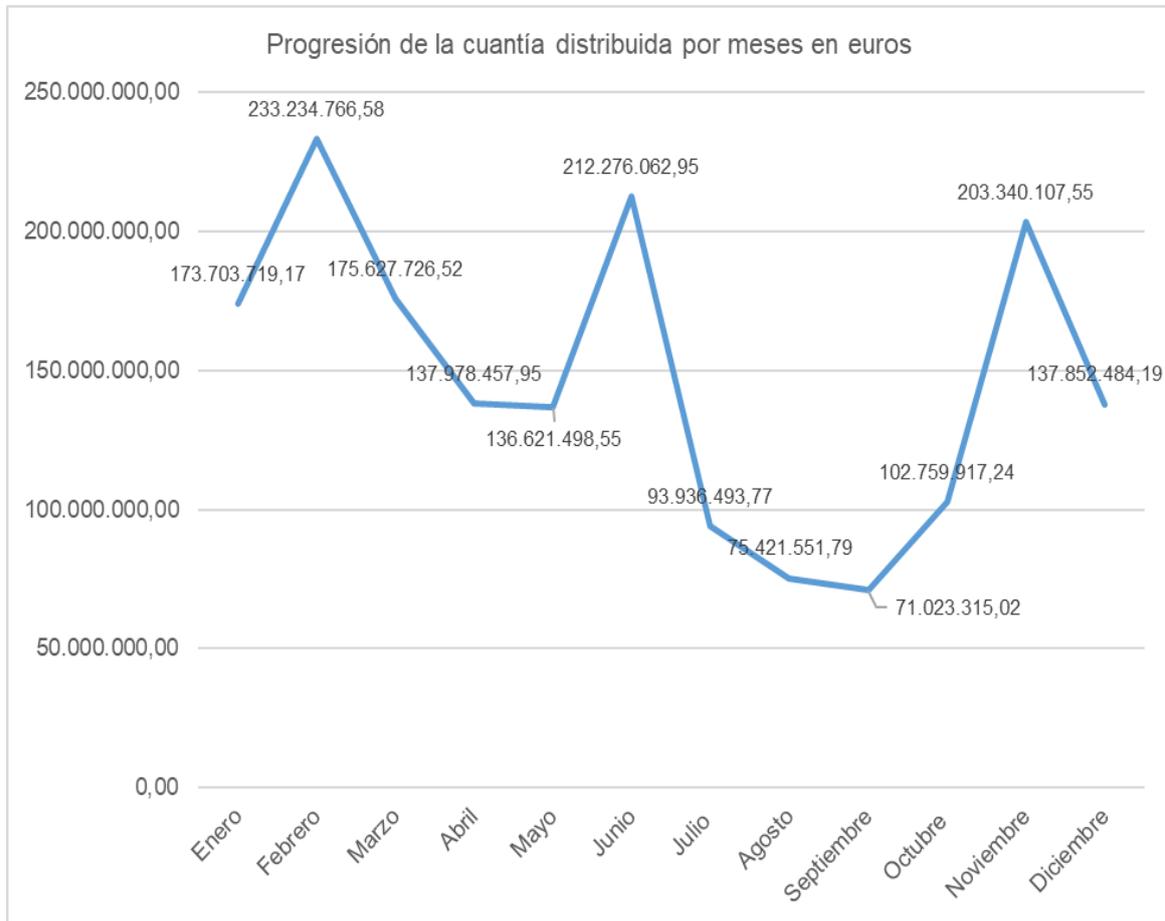


Fuente: elaboración propia OIReScon

Volviendo al año 2021, cabe analizar la evolución del importe por meses en relación a los acuerdos de emergencia que han sido publicados en las páginas de los Consejos de Gobierno en términos totales, así como por Administraciones, y que se refleja en la siguiente tabla:

ADMÓN	Ene	Feb	Mar	Abr	Mayo	Jun	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	TOTAL
AGE	52.057.940,00	20.321.013,88	22.307.507,76	19.893.387,02	23.966.204,83	86.430.991,27	30.763.054,45	12.583.543,30	23.985.677,22	17.836.692,43	20.595.216,68	38.731.114,12	369.472.342,96
C. A. de Andalucía	53.248.824,37	61.803.069,67	62.679.484,73	22.975.720,34	70.145.684,34	62.106.170,17	29.046.264,90	23.233.427,37	13.481.402,02	43.953.538,71	140.175.548,56	86.539.516,41	669.388.651,59
C. de Madrid	21.489.908,05	18.216.206,39	48.864.893,09	50.735.095,46	21.229.856,38	29.340.623,58	16.238.894,88	23.322.893,09	13.249.601,98	26.194.657,94	8.960.586,20	7.126.522,26	284.969.739,30
C. Valenciana	9.168.707,42	68.513.029,13	6.499.944,64	16.842.237,91	527.900,00	1.246.371,20	5.192.885,61	12.750.973,00	2.981.154,93	1.304.055,01	25.320.994,83	0	150.348.253,68
C. A. de Galicia	22.124.399,58	12.905.178,10	8.647.274,93	16.345.299,72	6.044.636,91	9.586.245,51	5.417.532,45	0	0	5.240.435,87	5.120.664,71	317.058,00	91.748.725,78
C. de Castilla y León	2.115.900,00	24.351.589,26	15.316.541,28	299.928,47	526.048,18	15.710.876,82	442.058,60	676.986,76	0	900.000,00	1.145.703,57	205.852,60	61.691.485,54
C. A. de las Illes Balears	3.062.766,00	9.002.115,21	5.983.207,00	586.354,00	10.688.126,00	2.374.613,00	3.825.193,00	1.164.010,00	753.138,59	4.383.925,00	2.021.393,00	2.347.162,00	46.192.002,80
C. A. de Cantabria	0	9.585.841,95	1.647.940,34	4.914.948,17	1.784.934,32	2.165.433,10	1.744.752,68	921.514,27	2.584.491,80	1.348.169,87	0	0	26.698.026,50
C. A. de Extremadura	9.508.867,75	2.615.003,93	2.449.452,51	4.409.387,60	1.210.792,14	2.878.524,98	116.442,87	45.124,00	705.988,00	648.459,00	0	1.336.888,00	25.924.930,78
C. A. de Canarias	0	0	652.237,24	0	497.315,45	0	0	0	12.293.751,13	203.581,21	0	1.162.186,18	14.809.071,21
C. A. de Castilla-La Mancha	0	1.743.459,06	30.000,00	976.099,26	0	436.213,32	1.149.414,33	0	988.109,35	746.402,20	0	23.466,82	6.093.164,34
C. A. de Aragón	0	4.036.564,00	0	0	0	0	0	0	0	0	0	62.717,80	4.099.281,80
C. A. del Principado de Asturias	926.406,00	141.696,00	549.243,00	0	0	0	0	723.080,00	0	0	0	0	2.340.425,00
C. A. del País Vasco	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cdad. de Melilla	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>173.703.719,17</b>	<b>233.234.766,58</b>	<b>175.627.726,52</b>	<b>137.978.457,95</b>	<b>136.621.498,55</b>	<b>212.276.062,95</b>	<b>93.936.493,77</b>	<b>75.421.551,79</b>	<b>71.023.315,02</b>	<b>102.759.917,24</b>	<b>203.340.107,55</b>	<b>137.852.484,19</b>	<b>1.753.776.101,28</b>

Fuente: elaboración propia OIReScon



*Fuente: elaboración propia OIReScon*

Puede observarse que el mayor importe se alcanza en febrero, si bien, llama la atención que la siguiente cuantía más elevada se refleja en junio, finalizando el estado de alarma el día 9 de mayo, que había sido aprobado por [Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2](#). Es probable que las tomas de razón adoptadas en junio y que ascienden a 212.276.062,95 euros se refieran a contratos adjudicados durante el último mes del estado de alarma. Vuelve a identificarse un aumento en el importe en el mes de noviembre, coincidiendo con la finalización del ejercicio.

## V. LA PUBLICIDAD DE LOS CONTRATOS TRAMITADOS POR VÍA DE EMERGENCIA EN 2021 EN LAS PLATAFORMAS DE CONTRATACIÓN DEL CONJUNTO DEL SECTOR PÚBLICO.

Con carácter previo a los resultados del análisis realizado, deben indicarse una serie de precisiones a tener en cuenta.

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, no pudiendo considerarse, evidentemente, aquellos que no han sido objeto de publicación.

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.

El periodo analizado en este informe es el comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2021, siendo 7.324 contratos los supervisados.

En relación con los datos económicos, deben tenerse en cuenta una serie de dificultades, ya citadas en anteriores informes:

- La ausencia de un modelo de datos unificado.
- En algunas ocasiones, la falta de información en el contrato publicado (por no haberse cumplimentado por parte de los órganos de contratación o no haber publicado documentación contractual).
- La distinta métrica utilizada por los órganos de contratación en los contratos.

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 PBL a nivel lote<sup>18</sup> (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.**

---

<sup>18</sup> Tan sólo se ha utilizado el Precio de Adjudicación (sin IVA) en aquellas publicaciones en las que se no se ha indicado el PBL a nivel lote.

## 1. El volumen de la contratación por vía de emergencia en el 2021.

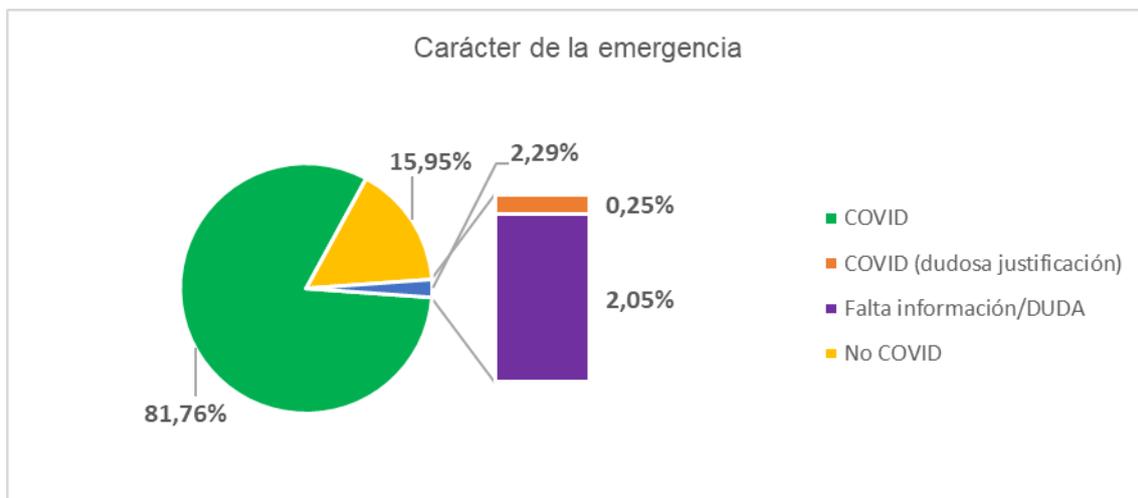
El primer dato relevante para un análisis es el volumen de las contrataciones celebradas por vía de emergencia.

Teniendo en cuenta los datos de las plataformas de la contratación del conjunto del sector público se han identificado 7.324 contratos por vía de emergencia. En esta cifra se incluyen tanto los contratos celebrados como consecuencia del COVID-19 como aquellos motivados por otra causa.

En las siguientes tabla y gráfica se indica el volumen de contratación de emergencia, así como su vinculación en su caso con la pandemia que, aún hoy, sufre nuestra sociedad.

Causa o carácter de la emergencia	Porcentaje	Nº de contratos
COVID	81,76%	5.988
COVID (dudosa justificación)	0,25%	18
Falta información/DUDA	2,05%	150
No COVID	15,95%	1.168
<b>Total</b>	<b>100,00%</b>	<b>7.324</b>

*Fuente: Plataformas de contratación del conjunto del sector público y elaboración propia OIReScon*



*Fuente: Plataformas de contratación del conjunto del sector público y elaboración propia OIReScon*

Cabe indicar que además de identificar si el contrato tramitado por vía de emergencia respondía a la gestión de la pandemia o no, se han querido resaltar aquellos contratos cuya información disponible no es suficiente para constatar, bien la vinculación con la gestión de la situación provocada por el COVID-19,

bien la justificación o título habilitante del artículo 120 de la LCSP. De este modo, se ha identificado ausencia de justificación suficiente, bien por falta de documentación o de información esencial, en el 2,05% de los contratos, y por el mismo motivo, no ha podido comprobarse la vinculación de la prestación de emergencia contratada con la gestión de la pandemia en el 0,25%. Ello no quiere decir que no exista tal justificación, sino que, si existe, no es accesible o deducible a tenor de la información disponible en las plataformas de contratación.

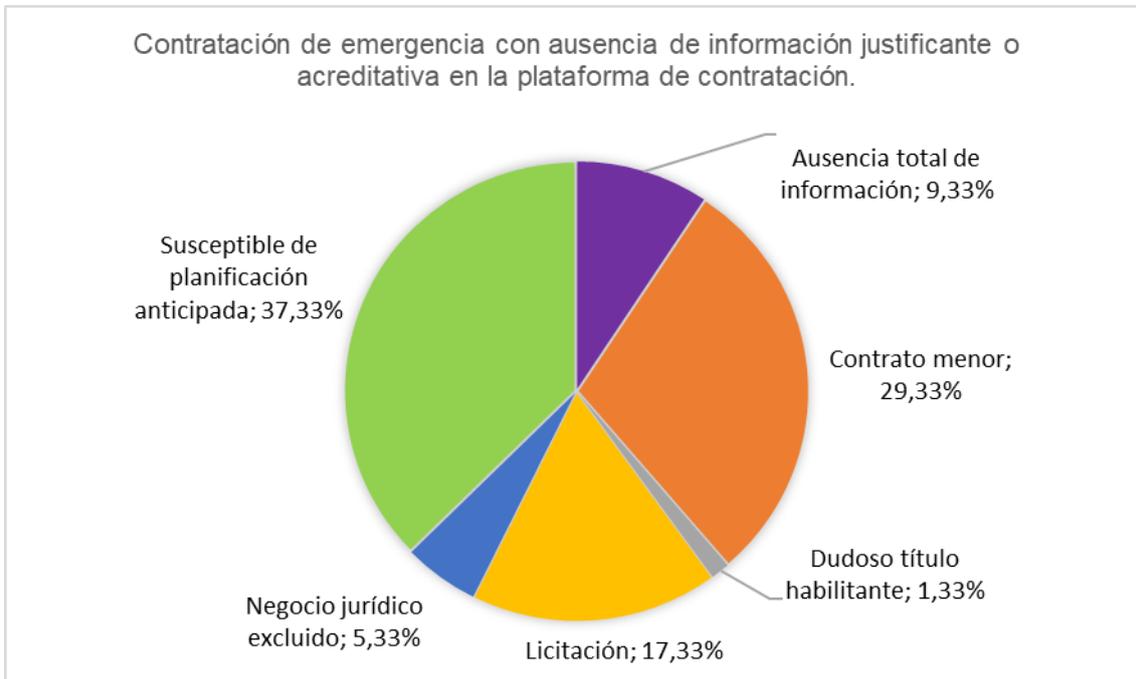
En este sentido, y respecto de estos 150 contratos con información insuficiente o cuya motivación como contrato de emergencia puede generar dudas, se ha estudiado la información disponible en las plataformas de contratación, observando que estos contratos podrían “reorientarse” a otro procedimiento, fórmula o que, finalmente, no se han tramitado como un contrato de emergencias:

Información sobre la causa habilitante de la emergencia	Contratos
Susceptible de planificación anticipada	56
Contrato menor	44
Licitación <sup>19</sup>	26
Ausencia total de información	14
Negocio jurídico excluido	8
Dudoso título habilitante	2
<b>Total</b>	<b>150</b>

*Fuente: Plataformas de contratación del conjunto del sector público y elaboración propia OIReScon*

---

<sup>19</sup> En estos casos se trata de contratos que finalmente han sido objeto de un procedimiento con publicidad y promoción de concurrencia, existiendo, por tanto, la licitación en sí.



*Fuente: Plataformas de contratación del conjunto del sector público y elaboración propia OIReScon*

Como puede verse, el 37,33% de estos contratos serían susceptibles de planificación anticipada. En este sentido, esta Oficina entiende que si el contrato en cuestión se hubiese podido tramitar por otra modalidad existente en la LCSP (como podría ser el procedimiento negociado sin publicidad por razón de la imperiosa urgencia), no cabría acudir al procedimiento excepcional que implica la tramitación de emergencia.

Asimismo, se han identificado que el 29,33% de estos contratos podrían haberse tramitado como un contrato menor, cuya ágil tramitación está sobradamente demostrada.

Además, 26 de los contratos analizados han sido finalmente objeto de licitación, cosa que impide una justificación sólida de la emergencia.

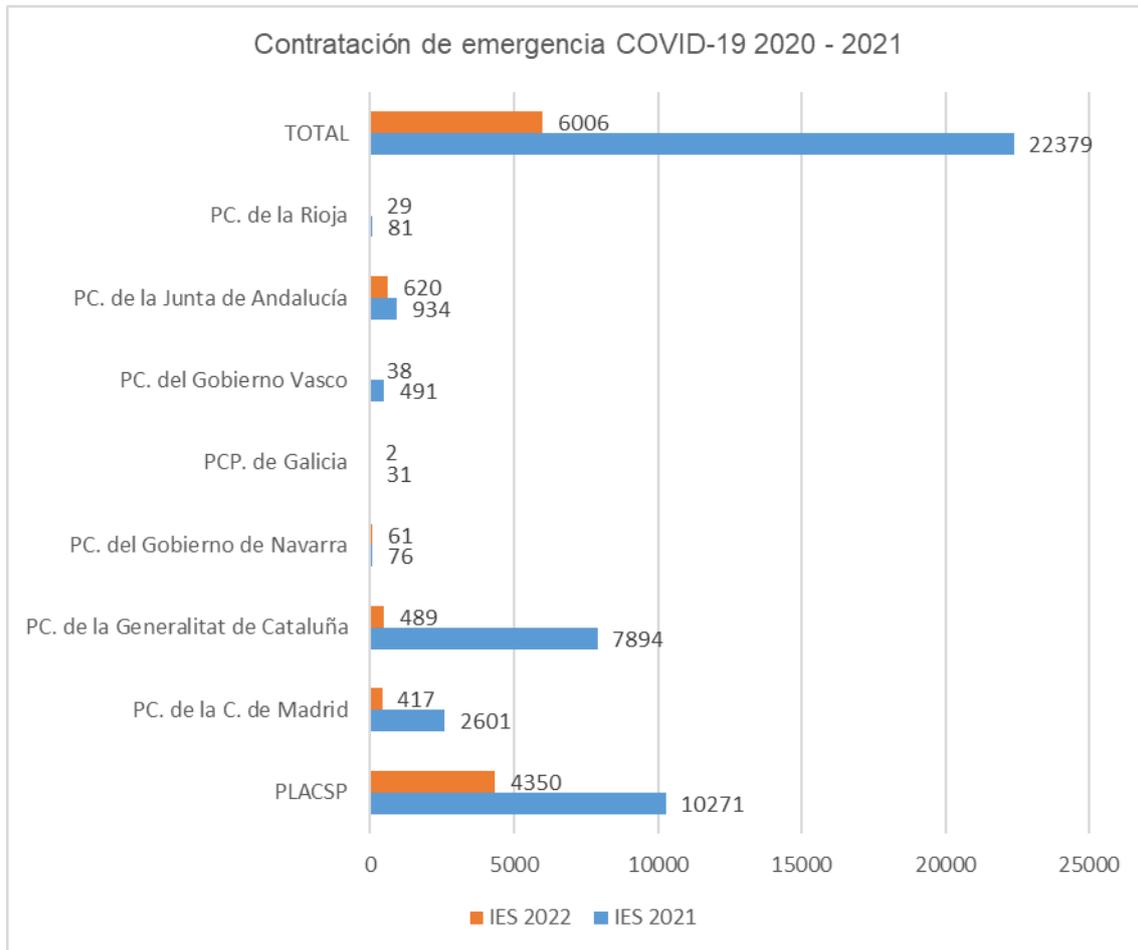
Se insiste en el hecho de que la insuficiente justificación o información detectada por esta Oficina sólo implica inicialmente que no se dispone de todos los elementos necesarios para dar por acreditada y justificada la emergencia, debido a una ausencia de transparencia en cuanto a la documentación publicada.

Por otro lado, llama la atención el volumen de contratos que se han celebrado como consecuencia de la situación generada por el COVID-19, 6.006 contratos, siendo esta una cifra muy inferior a la reflejada en el anterior Informe Especial de Supervisión de 18 de marzo de 2021, que ascendía a 22.379 contratos del ejercicio 2020. Es decir, ha habido un descenso del 73,16%, lógico descenso

que refleja una mayor previsión en la gestión de la pandemia que en el ejercicio pasado.

PLATAFORMAS DE CONTRATACIÓN	IES 2021	IES 2022
PLACSP	10271	4350
PC. de la C. de Madrid	2601	417
PC. de la Generalitat de Cataluña	7894	489
PC. del Gobierno de Navarra	76	61
PCP. de Galicia	31	2
PC. del Gobierno Vasco	491	38
PC. de la Junta de Andalucía	934	620
PC. de La Rioja	81	29
<b>TOTAL</b>	<b>22379</b>	<b>6006</b>

*Fuente: Plataformas de contratación del conjunto del sector público y elaboración propia OIReScon*



*Fuente: Plataformas de contratación del conjunto del sector público y elaboración propia OIReScon*

Además, cabe destacar la cifra de 1.168 contratos tramitados por la vía de emergencia que no guardan relación o vinculación con la pandemia. Esta cifra está también alejada de la reflejada en el anterior Informe Especial respecto de los años 2018 y 2019 (349 contratos conjuntamente). Esta diferencia puede deberse al hecho de la falta de publicidad de los contratos por vía de emergencia que ha habido hasta ese momento, existiendo dudas sobre la obligación de su publicación<sup>20</sup>. Por ello, es oportuno realizar un seguimiento de este tipo de contratos en ejercicios futuros que confirme el volumen de la contratación de emergencia.

<sup>20</sup> Este, entre otros motivos, fue el que ocasionó la Nota informativa de la Presidencia de la JCCPE al comienzo de la pandemia provocada por el COVID-19, aclarando la existencia de tal obligación tanto frente a la adjudicación como frente a la formalización de estos contratos.

Por último, en la siguiente tabla se refleja el volumen de la contratación por vía de emergencias teniendo en cuenta su lugar de ejecución y la naturaleza del órgano de contratación.

Lugar de ejecución	AGE	Administración Local	Comunidad Autónoma	Entidad de Derecho Público	Otras Entidades del Sector Público	Total
C. A. DE ARAGON		5	66			71
C. DE CASTILLA Y LEÓN	3	17	253	10	11	294
C. DE MADRID	18	171	204	302	23	718
C. A. DE ANDALUCÍA	8	95	491	192	29	815
C. A. DE LAS ILLES BALEARS		20	195		63	278
C. A. DE CANARIAS		213	521		142	876
C. A. DE CANTABRIA		7	1.422	1		1.430
C. A. DE CASTILLA-LA MANCHA	1	34	209		9	253
C. A. DE CATALUÑA	5	122	171	191	214	703
C. A. DE EXTREMADURA			146		2	148
C. A. DE GALICIA	1	9	2	8	3	23
C. A. DE LA RIOJA		8	28		1	37
C. A. DE LA REGION DE MURCIA			71	3	1	75
C. A. DEL PAÍS VASCO	1	16	6	34	3	60
C. A. DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS		6	48	10	3	67
Cdad. DE CEUTA	6		54			60
Cdad. DE MELILLA	1		7			8
C. F. DE NAVARRA		3	54	8	2	67
C. VALENCIANA		154	618	150	69	991
ESTADO <sup>21</sup>	290			23	37	350
<b>Total</b>	<b>334</b>	<b>880</b>	<b>4.566</b>	<b>932</b>	<b>612</b>	<b>7.324</b>

*Fuente: Plataformas de contratación del conjunto del sector público y elaboración propia OIReScon*

<sup>21</sup> Aquellos casos en los que el gasto bien afecta a más de una comunidad autónoma o bien no puede territorializarse.

## 2. El gasto en la contratación por vía de emergencia en el 2021.

El gasto (en términos de PBL a nivel lote y sin impuestos) de la contratación de emergencia en el 2021 ha ascendido a 2.029.650.875,60€, considerando todas las matizaciones que deben hacerse respecto a esta cifra y que han sido expuestas en el epígrafe.

Se presentan a continuación datos sobre la contratación tramitada con carácter de emergencia durante el 2021, de acuerdo con las categorías identificadas en el apartado anterior:

Carácter de la emergencia	Nº de contratos	Gasto (PBL sin impuestos – nivel lote)	Total
COVID	5.988	1.501.737.370,50 €	73,99%
COVID (dudosa justificación)	18	2.068.201,92 €	0,10%
Falta información/DUDA	150	37.055.788,33 €	1,83%
No COVID	1.168	488.789.514,85 €	24,08%
<b>Total</b>	<b>7.324</b>	<b>2.029.650.875,60 €</b>	<b>100,00%</b>

*Fuente: Plataformas de contratación del conjunto del sector público y elaboración propia OIReScon*



*Fuente: Plataformas de contratación del conjunto del sector público y elaboración propia OIReScon*

Destaca el descenso de gasto en este tipo de contratación en la gestión de pandemia. Efectivamente, se recuerda que, en el 2020, el gasto tramitado por vía de emergencia (en términos de PBL sin impuestos) ascendía a 7.139.581.274,02€ de acuerdo con el análisis realizado en el Informe especial de supervisión de 18 de marzo de 2021. El gasto en el 2021 en tramitación de emergencia como consecuencia de la situación provocada por el COVID asciende a 1.501.737.370,50€, esto es, la quinta parte del gasto del año anterior.

Por otra parte, y siempre teniendo las cautelas mencionadas respecto a la información económica, los datos sobre el gasto atendiendo al lugar de ejecución del contrato y la naturaleza del órgano de contratación se muestran en la siguiente tabla.

Lugar de ejecución	Administración General del Estado	Administración Local	Comunidad Autónoma	Entidad de Derecho Público	Otras Entidades del Sector Público	Total
C. A. DE ARAGON		193.341,61 €	31.782.735,44 €			31.976.077,05 €
C. DE CASTILLA Y LEÓN	865.537,28 €	1.256.294,70 €	74.168.889,35 €	3.240.676,50 €	964.165,94 €	80.495.563,77 €
C. DE MADRID	8.219.959,49 €	57.374.860,47 €	37.261.999,47 €	166.295.805,77 €	1.943.266,71 €	271.095.891,91 €
C. A. DE ANDALUCÍA	161.222,34 €	7.201.656,93 €	396.266.379,26 €	16.140.936,92 €	12.933.342,18 €	432.703.537,63 €
C. A. DE LAS ILLES BALEARS		1.263.839,03 €	62.282.317,35 €		476.476,75 €	64.022.633,13 €
C. A. DE CANARIAS		9.718.897,10 €	114.030.105,80 €		2.708.725,89 €	126.457.728,79 €
C. A. DE CANTABRIA		15.573.518,51 €	34.124.753,17 €	102.900,00 €		49.801.171,68 €
C. A. DE CASTILLA-LA MANCHA	415.091,71 €	781.503,44 €	79.852.301,81 €		2.418.363,97 €	83.467.260,93 €
C. A. DE CATALUÑA	60.323,92 €	15.017.218,17 €	41.809.121,13 €	165.974.684,44 €	20.526.972,55 €	243.388.320,21 €
C. A. DE EXTREMADURA			71.395.438,02 €		129.415,00 €	71.524.853,02 €
C. A. DE GALICIA	119.618,80 €	1.167.359,01 €	50.261,28 €	2.133.148,50 €	2.681.342,02 €	6.151.729,61 €
C. A. DE LA RIOJA		144.156,71 €	22.797.980,48 €		151.715,05 €	23.093.852,24 €
C. A. DE LA REGIÓN DE MURCIA			14.971.266,52 €	2.505.978,80 €	43.976,00 €	17.521.221,32 €
C. A. DEL PAÍS VASCO	223.557,48 €	15.115.328,68 €	1.236.593,01 €	20.646.471,37 €	543.774,97 €	37.765.725,51 €
C. A. DEL PRINCIPADO ASTURIAS		253.494,53 €	5.563.095,90 €	6.987.909,81 €	118.673,15 €	12.923.173,39 €
Cdad. DE CEUTA	69.860,52 €		13.106.075,17 €			13.175.935,69 €
Cdad. DE MELILLA	8.006,00 €		2.427.851,82 €			2.435.857,82 €
C. F. DE NAVARRA		499.110,68 €	6.129.193,49 €	2.507.685,84 €	973.424,28 €	10.109.414,29 €
C. VALENCIANA		14.507.755,90 €	241.511.479,41 €	8.648.894,25 €	8.041.057,76 €	272.709.187,32 €
ESTADO	128.513.643,69 €			34.814.132,48 €	15.503.964,12 €	178.831.740,29 €
<b>Total</b>	<b>138.656.821,23 €</b>	<b>140.068.335,47 €</b>	<b>1.250.767.837,88 €</b>	<b>429.999.224,68 €</b>	<b>70.158.656,34 €</b>	<b>2.029.650.875,60 €</b>

Fuente: Plataformas de contratación del conjunto del sector público y elaboración propia OIReScon

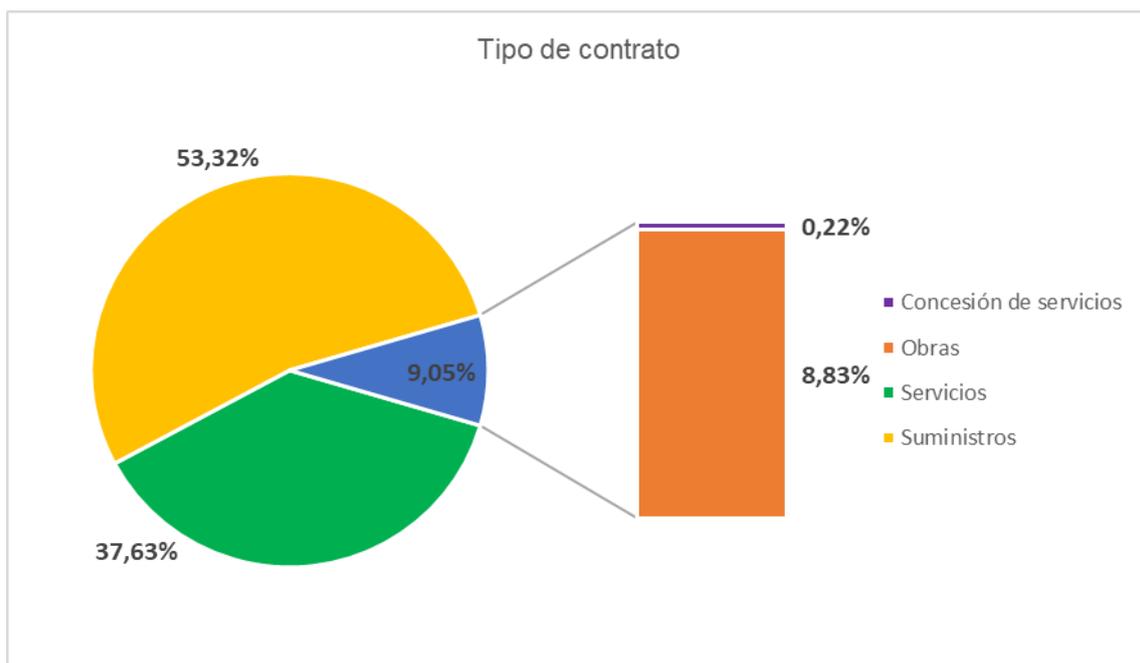
### 3. La contratación de emergencia por tipo de contrato.

Si se analiza el tipo de contrato, se ve que los contratos de suministro son el tipo de contrato suscrito con mayor frecuencia, con un 53,32%.

Por otro lado, y pesar de su escasa incidencia (0,22%) llama la atención determinados tipos de contrato como la concesión de servicios.

Tipo de contrato	Contratos
Suministros	3.905
Servicios	2.756
Obras	647
Concesión de servicios	16
<b>Total</b>	<b>7.324</b>

Fuente: Plataformas de contratación del conjunto del sector público y elaboración propia OIReScon



Fuente: Plataformas de contratación del conjunto del sector público y elaboración propia OIReScon

Si se analiza el tipo de contrato solo respecto a aquellos contratos de emergencia celebrados en el marco del COVID-19, se observa que el porcentaje de los de suministro aumenta hasta el 61,74% tal y como puede verse en la siguiente tabla. Si bien es un alto porcentaje, implica una reducción respecto al 70,31% que representaban los de suministro en los contratos de emergencias celebrados como consecuencia de la situación provocada por el COVID-19 en el 2020.

Tipo de contrato	Porcentaje	Contratos
Suministros	61,74%	3.708
Servicios	34,17%	2.052
Obras	4,06%	244
Concesión de servicios	0,03%	2
<b>Total</b>	<b>100,00%</b>	<b>6.006</b>

*Fuente: Plataformas de contratación del conjunto del sector público y elaboración propia OIReScon*

#### **4. 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”. Por el contrario, parte de las plataformas de contratación 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.

En primer lugar, se destaca que, a pesar de que la mayoría de los órganos de contratación eligen el procedimiento negociado sin publicidad (70,94%), hay también órganos de contratación que han publicado contratos tramitados por vía de emergencia en los apartados correspondientes a procedimientos que implican, no sólo licitación, sino también publicidad de su convocatoria.

Por otra parte, un 14,90% 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/sin información” (epígrafe en el que se encuentran incluidos aquellos contratos en los que no se ha indicado información al respecto). Además, la “Contratación directa” ha sido la señalada por el 10,32% de los órganos de contratación.

En este punto, dado que las plataformas de contratación no denominan de la misma forma a este procedimiento excepcional, la falta de homogeneización y uniformidad en la información impide un análisis más riguroso.

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, como ya se ha apuntado. 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<sup>22</sup>.

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”*<sup>23</sup>, 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 menor<sup>24</sup> pero excluyendo aquellos cuyo estado es “anulado”.

Procedimiento	Contratos
Negociado sin publicidad	5.196
Otros procedimiento/sin información	1.091
Contratación directa	756
Abierto	171
Negociado con publicidad	27

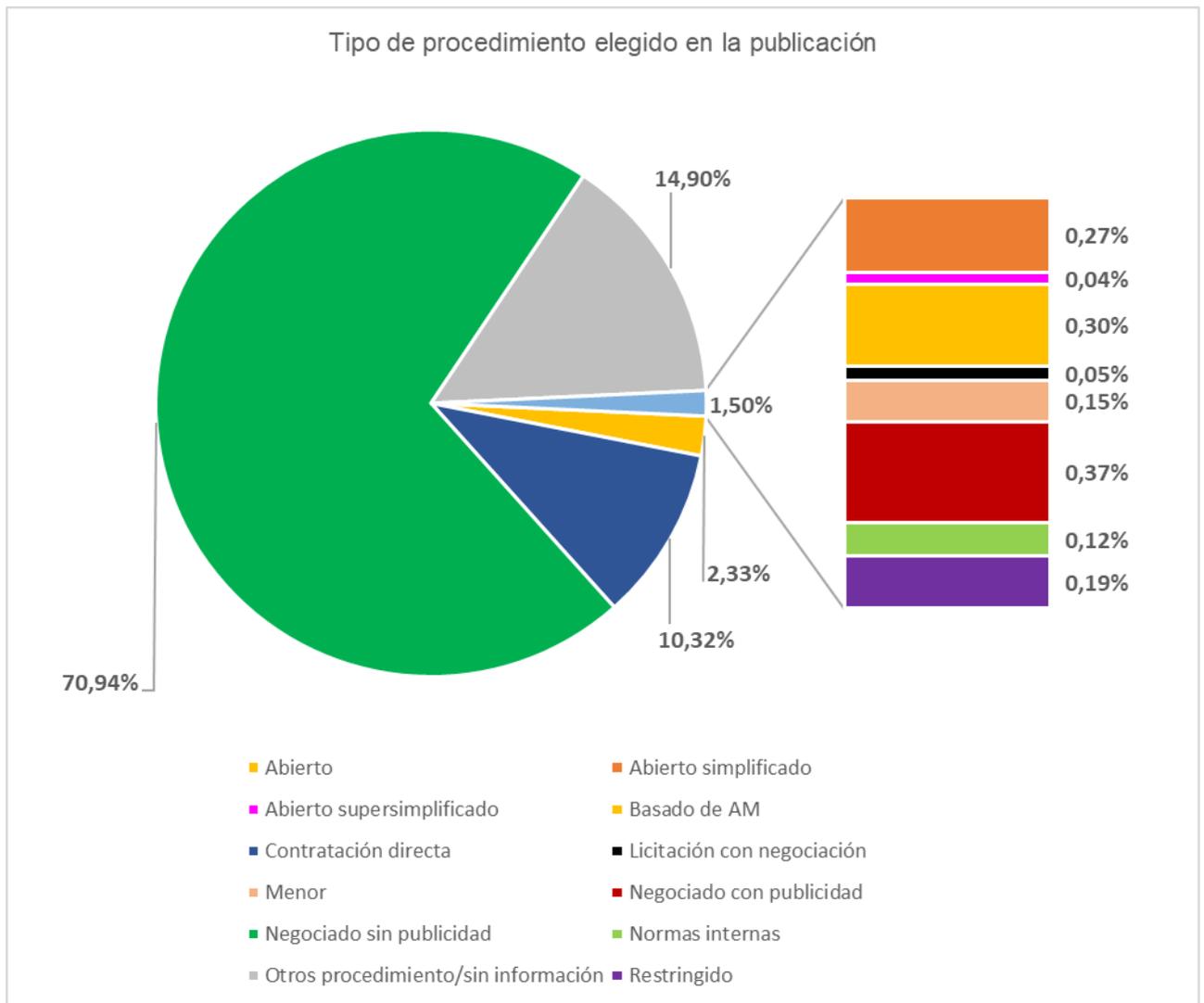
<sup>22</sup> No obstante, en sentido contrario cabe citar la Resolución 61/2021 del TACRCyL ya mencionada.

<sup>23</sup> Contado dicho plazo a partir de la adopción del acuerdo previsto en la letra a) del citado artículo 120 de la LCSP.

<sup>24</sup> 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.

Procedimiento	Contratos
Basado de AM	22
Abierto simplificado	20
Restringido	14
Menor	11
Normas internas	9
Licitación con negociación	4
Abierto supersimplificado	3
<b>Total</b>	<b>7.324</b>

Fuente: Plataformas de contratación del conjunto del sector público y elaboración propia OIReScon



Fuente: Plataformas de contratación del conjunto del sector público y elaboración propia OIReScon

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

En cuanto a las prestaciones más contratadas por vía de emergencia en el periodo supervisado, se ha optado por acudir a revisar los CPV<sup>25</sup> más utilizados 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 han tenido en cuenta los CPV a nivel lote, y en aquellos casos de múltiples CPV se ha tomado únicamente uno (el más genérico).

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

Los resultados obtenidos se recogen en la siguiente tabla:

CPV	Contratos	%	Actividad/Objeto
33	2.725	37,21%	Equipamiento y artículos médicos, farmacéuticos y de higiene personal.
90	581	7,93%	Servicios de alcantarillado, basura, limpieza y medio ambiente.
45	549	7,50%	Trabajos de construcción.
85	377	5,15%	Servicios de salud y asistencia social.
60	286	3,90%	Servicios de transporte (excluido el transporte de residuos).
79	281	3,84%	Servicios a empresas: legislación, mercadotecnia, asesoría, selección de personal, imprenta y seguridad.
39	183	2,50%	Mobiliario (incluido el de oficina), complementos de mobiliario, aparatos electrodomésticos (excluida la iluminación) y productos de limpieza.
50	171	2,33%	Servicios de reparación y mantenimiento.
71	150	2,05%	Servicios de arquitectura, construcción, ingeniería e inspección.
98	130	1,77%	Otros servicios comunitarios, sociales o personales.
72	116	1,58%	Servicios TI: consultoría, desarrollo de software, Internet y apoyo.
44	115	1,57%	Estructuras y materiales de construcción; productos auxiliares para la construcción (excepto aparatos eléctricos).
55	113	1,54%	Servicios comerciales al por menor de hostelería y restauración.
18	104	1,42%	Prendas de vestir, calzado, artículos de viaje y accesorios.
35	102	1,39%	Equipo de seguridad, extinción de incendios, policía y defensa.
80	96	1,31%	Servicios de enseñanza y formación.
30	70	0,96%	Productos de la agricultura, ganadería, pesca, silvicultura y productos afines.
63	59	0,81%	Servicios de transporte complementarios y auxiliares; servicios de agencias de viajes.
75	58	0,79%	Servicios de administración pública, defensa y servicios de seguridad social.

<sup>25</sup> *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.

CPV	Contratos	%	Actividad/Objeto
38	55	0,75%	Equipo de laboratorio, óptico y de precisión (excepto gafas).
42	47	0,64%	Maquinaria industrial.
48	44	0,60%	Paquetes de software y sistemas de información.
34	42	0,57%	Equipos de transporte y productos auxiliares.
32	41	0,56%	Equipos de radio, televisión, comunicaciones y telecomunicaciones y equipos conexos.
77	39	0,53%	Servicios agrícolas, forestales, hortícolas, acuícolas y apícolas.
64	29	0,40%	Servicios de correos y telecomunicaciones.
31	29	0,40%	Productos de la agricultura y horticultura.
24	27	0,37%	Productos químicos.
92	24	0,33%	Servicios de esparcimiento, culturales y deportivos.
15	23	0,31%	Alimentos, bebidas, tabaco y productos afines.
70	15	0,20%	Servicios inmobiliarios.
14	14	0,19%	Productos de la minería, de metales de base y productos afines.
22	12	0,16%	Impresos y productos relacionados.
66	11	0,15%	Servicios financieros y de seguros.
51	11	0,15%	Servicios de reparación y mantenimiento.
93	9	0,12%	Electricidad, calefacción, energías solar y nuclear.
91	8	0,11%	Combustibles.
19	7	0,10%	Piel y textiles, materiales de plástico y caucho.
73	6	0,08%	Servicios de investigación y desarrollo y servicios de consultoría conexos.
43	6	0,08%	Maquinaria para la minería y la explotación de canteras y equipo de construcción.
37	4	0,05%	Instrumentos musicales, artículos deportivos, juegos, juguetes, artículos de artesanía, materiales artísticos y accesorios.
16	4	0,05%	Maquinaria agrícola.
65	3	0,04%	Servicios públicos.
41	2	0,03%	Agua recogida y depurada.
N/A	546	7,45%	Sin información
<b>Total</b>	<b>7.324</b>	<b>100,00%</b>	

*Fuente: Plataformas de contratación del conjunto del sector público y elaboración propia OIReScon*

Como puede observarse, el “Equipamiento y artículos médicos, farmacéuticos y de higiene personal” es el CPV más utilizado, lógico resultado teniendo en cuenta el todavía cuantioso volumen de contratos de emergencia celebrados para gestionar la situación provocada por el COVID-19.

Por ello, se ha querido hacer este mismo ejercicio, pero considerando únicamente los contratos celebrados por vía de emergencia sin vinculación o relación con la pandemia. El resultado se muestra en la siguiente tabla:

CPV	Contratos	%	Actividad/Objeto
45	382	28,98%	Trabajos de construcción.
90	125	9,48%	Servicios de alcantarillado, basura, limpieza y medio ambiente.
60	108	8,19%	Servicios de transporte (excluido el transporte de residuos).
50	90	6,83%	Servicios de reparación y mantenimiento.
85	90	6,83%	Servicios de salud y asistencia social.
71	75	5,69%	Servicios de arquitectura, construcción, ingeniería e inspección.
72	43	3,26%	Servicios TI: consultoría, desarrollo de software, Internet y apoyo.
77	37	2,81%	Servicios agrícolas, forestales, hortícolas, acuícolas y apícolas.
79	33	2,50%	Servicios a empresas: legislación, mercadotecnia, asesoría, selección de personal, imprenta y seguridad.
33	29	2,20%	Equipamiento y artículos médicos, farmacéuticos y de higiene personal.
55	26	1,97%	Servicios comerciales al por menor de hostelería y restauración.
98	24	1,82%	Otros servicios comunitarios, sociales o personales.
44	19	1,44%	Estructuras y materiales de construcción; productos auxiliares para la construcción (excepto aparatos eléctricos).
30	18	1,37%	Productos de la agricultura, ganadería, pesca, silvicultura y productos afines.
34	14	1,06%	Equipos de transporte y productos auxiliares.
14	13	0,99%	Productos de la minería, de metales de base y productos afines.
31	13	0,99%	Productos de la agricultura y horticultura.
63	12	0,91%	Servicios de transporte complementarios y auxiliares; servicios de agencias de viajes.
39	11	0,83%	Mobiliario (incluido el de oficina), complementos de mobiliario, aparatos electrodomésticos (excluida la iluminación) y productos de limpieza.
42	11	0,83%	Maquinaria industrial.
48	10	0,76%	Paquetes de software y sistemas de información.
75	8	0,61%	Servicios de administración pública, defensa y servicios de seguridad social.
92	8	0,61%	Servicios de esparcimiento, culturales y deportivos.
18	7	0,53%	Prendas de vestir, calzado, artículos de viaje y accesorios.
66	7	0,53%	Servicios financieros y de seguros.
22	6	0,46%	Impresos y productos relacionados.
24	6	0,46%	Productos químicos.
32	6	0,46%	Equipos de radio, televisión, comunicaciones y telecomunicaciones y equipos conexos.
15	5	0,38%	Alimentos, bebidas, tabaco y productos afines.
35	5	0,38%	Equipo de seguridad, extinción de incendios, policía y defensa.
43	5	0,38%	Maquinaria para la minería y la explotación de canteras y equipo de construcción.
91	5	0,38%	Combustibles.
93	5	0,38%	Electricidad, calefacción, energías solar y nuclear.
16	4	0,30%	Maquinaria agrícola.
64	4	0,30%	Servicios de correos y telecomunicaciones.
38	3	0,23%	Equipo de laboratorio, óptico y de precisión (excepto gafas).

CPV	Contratos	%	Actividad/Objeto
70	3	0,23%	Servicios inmobiliarios.
51	2	0,15%	Servicios de reparación y mantenimiento.
65	2	0,15%	Servicios públicos.
80	2	0,15%	Servicios de enseñanza y formación.
41	1	0,08%	Agua recogida y depurada.
N/A	41	3,11%	Sin información
<b>Total</b>	<b>1.318</b>	<b>100,00%</b>	

*Fuente: Plataformas de contratación del conjunto del sector público y elaboración propia OIReScon*

Como puede verse, casi un tercio (el 28,98%) de los contratos celebrados por vía de emergencia sin vinculación con la pandemia son servicios de construcción. También es este un resultado lógico, ya que estos servicios traen causa, en su gran mayoría, de eventos y acontecimientos imprevistos e imposibles de prever como temporales o incidentes climáticos.

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

En este punto 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, tal y como se ha expuesto en este mismo informe y en otros anteriores, puesto que no existe uniformidad en la denominación del expediente, numeración o identificación de los órganos de contratación o en el formato de dato.

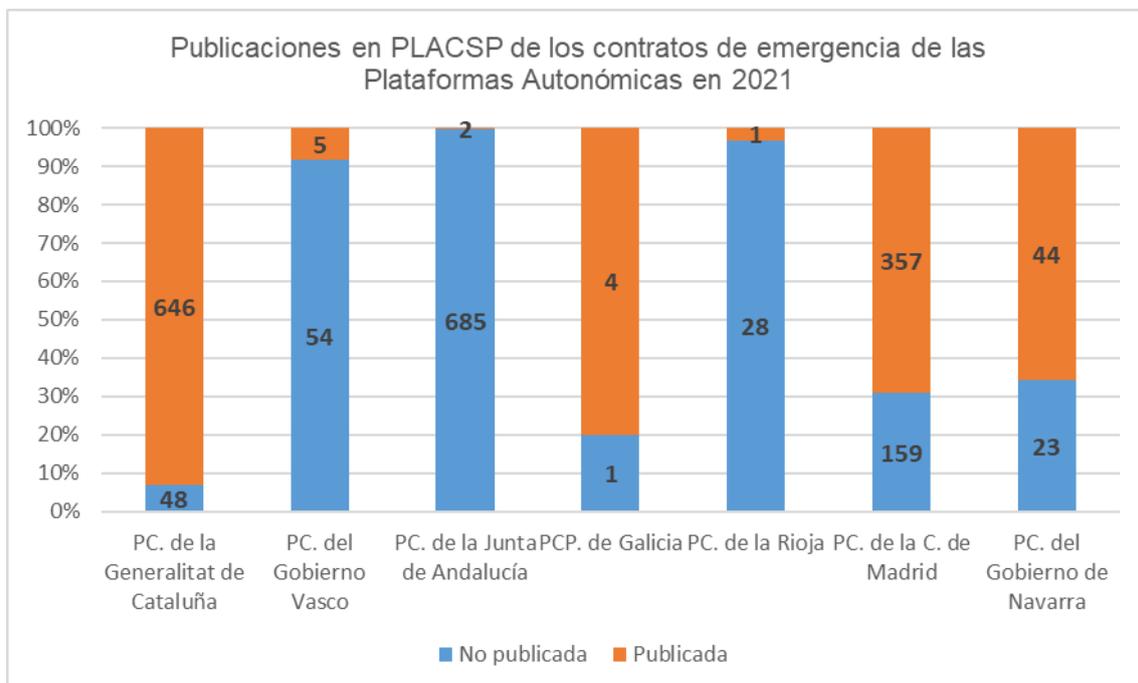
Por ello y ante la imposibilidad de realizar la comprobación individualizada, dado el volumen de contratación por vía de emergencia, se ha seleccionado el campo de número de expediente de los contratos publicados en las plataformas autonómicas y se ha comprobado su existencia, o no, en el archivo de 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.

El resultado de tal constatación es el reflejado en las siguientes tabla y gráfica, en las que se recogen los 2.057 contratos de emergencia de los órganos de contratación que publican en Plataformas de Contratación Autonómicas.

Plataforma de Contratación autonómica	Número de contratos publicados que constan en PLACSP	Contratos publicados en Plataformas Autonómicas
PC. de la Generalitat de Cataluña	646	694
PC. del Gobierno Vasco	5	59
PC. de la Junta de Andalucía	2	687
PCP. de Galicia	4	5
PC. de la Rioja	1	29
PC. de la C. de Madrid	357	516
PC. del Gobierno de Navarra	44	67
<b>Total</b>	<b>1.059</b>	<b>2.057</b>

Fuente: Plataformas de contratación del conjunto del sector público y elaboración propia OIReScon



Fuente: Plataformas de contratación del conjunto del sector público y elaboración propia OIReScon

No obstante, debe recordarse lo indicado en un 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 el epígrafe dedicado a la metodología seguida para la realización de este Informe.

Como puede observarse, el porcentaje de contratos publicados en plataformas autonómicas de contratación que han sido publicados en PLACSP es del 51,48%. 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” de 18 de marzo de 2021 era del 73,09%. Un preocupante descenso en el nivel de cumplimiento de esta obligación de publicidad que obliga a prestar un mayor cuidado y atención.

## VI. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta lo expuesto en este informe, se indican las siguientes conclusiones:

### ***Con relación a las tomas de razón:***

- La forma en que se dan a conocer los actos de “tomas de razón” y el contenido publicado difiere mucho de unos órganos de gobierno a otros, de modo que en algunos casos se ofrece una información muy completa de las actuaciones de emergencia mientras que en otros supuestos la información es muy escueta o inexistente.
- Igualmente, en relación con los motores de búsqueda puestos a disposición en las webs de los Consejos de Gobiernos autonómicos, algunos de ellos permiten encontrar la información relativa a contratación pública fácilmente, mientras que en otros es menos accesible.
- Existe, en muchos casos, una importante falta de información y uniformidad en la métrica en relación al importe de los contratos tramitados por emergencia y la identidad de los adjudicatarios de los mismos en las tomas de razón.
- Cabe destacar la ausencia de una descripción detallada del objeto de la actuación de emergencia en varios supuestos. Cabe mencionar el caso de los contratos de obra tramitados por emergencia, en los que si bien, en muchos supuestos es evidente la necesaria actuación inmediata, en otros, al no disponer de una descripción más amplia del objeto ni de la justificación de la emergencia, no es posible determinar la adecuada utilización de este sistema.
- 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 con certeza la causa. Esta podría deberse a errores en la publicación de los contratos, a limitaciones en la obtención de la información con origen en 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.

- Al hilo del punto anterior, debe destacarse que solo el 9,27 % de las tomas de razón publicadas en el año 2021 no informan de los datos económicos de las contrataciones a las que se refieren (en los años 2018 y 2019 dicho porcentaje ascendía al 46,72%). Este dato mejora significativamente,

aunque 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.

- En relación con los contratos tramitados por vía de emergencia, 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.
- El volumen de acuerdos de emergencia sigue siendo elevado con relación a los ejercicios anteriores a la pandemia, lo cual no es conciliable con la necesidad de la utilización restrictiva de dicho instrumento en aras del principio de concurrencia, libertad de acceso, no discriminación y eficiente utilización de los fondos públicos en el ámbito de la contratación pública. No obstante, tal diferencia puede deberse a la ausencia de publicación de los contratos de emergencia antes de la pandemia, motivo por el cual se hará seguimiento de este tipo de contratos para confirmar una u otra posibilidad.

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

- En relación con los contratos de emergencia se han constatado errores **de publicación** respecto al 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), o contratos en los que ha habido, incluso, licitación.

Estos errores ponen de manifiesto que la falta de verificación de los datos publicados en las Plataformas de contratación afecta a la propia calidad del dato.

- Se ha identificado que, de los 2.057 contratos tramitados por vía de emergencia publicados en las plataformas autonómicas, 998 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.
- 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 contrato<sup>26</sup> 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:***

- Entre los contratos tramitados por vía de emergencia examinados, se han detectado 150 en los que se ha observado una causa habilitante difusa o inconsistente de acuerdo con el artículo 120 de la LCSP. Bien es cierto que esto puede deberse a la ausencia de información o documentación acreditativa del expediente, de tal forma que, si ésta estuviera disponible, se hubiera podido comprobar si efectivamente está justificada la decisión del órgano contratante de acudir al procedimiento excepcional de emergencia.

Por ello, no puede hablarse de un incumplimiento como tal, sino de ciertos indicios que deberán ser comprobados, en su momento, por los órganos de control competentes.

Sin perjuicio de lo anterior, y con base en los datos a los que sí se ha podido tener acceso, el objeto de los contratos de emergencia supervisados permite deducir coherencia en las actuaciones de los órganos de contratación, teniendo en cuenta que el 37,21% de dichos contratos se han dedicado a “Equipamiento y artículos médicos, farmacéuticos y de higiene personal”, que se corresponderían con la mayoría de los contratos destinados a la gestión de la pandemia. Por otro lado, el 7,50% se corresponde con “trabajos de construcción”, mayoritariamente relacionados con eventos climatológicos.

- De otra parte, los contratos de emergencia consecuencia del COVID-19 encuentran un tipo de justificación diferente, ya que han tenido 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, ha debido 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 provocada por el COVID-19 y la necesidad surgida y que se ve cubierta por el contrato tramitado por vía de emergencia.

En este sentido sí cabe mencionar que, debido a la referida falta de documentación adjunta (o a su insuficiencia), no ha podido comprobarse

---

<sup>26</sup> Como es el caso de las publicaciones agregadas o masivas.

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.

- 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 argumentarse acreditando 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.**

- 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.
- Entre los contratos tramitados por vía de emergencia destaca el contrato de suministro (53,32%). Le siguen en importancia, en número de contratos, los servicios con un 37,63%.
- 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 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 en el periodo analizado con el 70,94%.

**En relación con las características y duración de los contratos tramitados por vía de emergencia.**

- En algunos los contratos tramitados por vía de emergencia, 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. Estos casos se significan, sobre todo, por el periodo de vigencia indicado que parece superar la cobertura y prestación restrictiva, por el tiempo imprescindible que lleva aparejada los contratos tramitados por esta vía, y, además, por el presupuesto del propio contrato.

A modo de ejemplo, se recuerda que el 17,33% de los 150 contratos cuya justificación es dudosa, han sido finalmente licitados, no siendo la publicidad y la licitación aspectos coherentes con la inmediatez y excepcionalidad que implica la tramitación por vía de emergencia.

## VII. RECOMENDACIONES

Con carácter previo a la enumeración de las recomendaciones de este informe, esta Oficina considera adecuado realizar una consideración previa, ya plasmada en el Informe Especial de Supervisión de los contratos tramitados por vía de emergencia de 18 de marzo de 2021 antes mencionado. Teniendo en cuenta los antecedentes normativos de la figura del contrato de emergencia y la práctica en su aplicación en los últimos años, esta Oficina insiste en que sería oportuna una reflexión respecto a su naturaleza.

Existe una confusión entre “tipo de procedimiento” o “tipo de tramitación” respecto a los contratos de emergencia. Esta disyuntiva tiene importantes consecuencias 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 continúa 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. En esta línea, tal reflexión debería incluir el establecimiento claro de los límites de las causas habilitantes de la emergencia.

En esta misma dirección, merece la pena mencionar el “Informe sobre la Auditoría de la Contratación de Emergencia” remitido a esta Oficina en diciembre de 2021<sup>27</sup>.

En todo caso, teniendo en cuenta las conclusiones descritas en el apartado anterior y con 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:

### ***Con relación a las tomas de razón:***

- Sería conveniente que los órganos de gobierno abogaran por una mayor transparencia en relación a la publicidad de las tomas de razón adoptadas, indicando al menos el importe de adjudicación (diferenciando los impuestos indirectos aplicables) y los adjudicatarios de los contratos, así como la información relacionada con las cuantías de los encargos a medios propios tramitados por emergencia. En todo caso resulta relevante la incorporación de los datos económicos de los contratos afectados en

---

<sup>27</sup> Este informe se remitió como anexo al Informe de la IGAE enviado en cumplimiento del artículo 332.11 de la LCSP.

las tomas de razón por los órganos de gobierno, con el fin de poder realizar la oportuna comprobación del cumplimiento de tal obligación<sup>28</sup>.

- Facilitaría el estudio y análisis de las tramitaciones de emergencia la posibilidad de establecer unos parámetros de publicidad homogéneos en relación a los acuerdos adoptados en el Estado y las CC. AA. en aras de una mayor transparencia, aunque no exista un imperativo legal al respecto. Así, desde la OIReScon se sugiere, en consonancia con la Nota informativa de la JCCPE relativa a los procedimientos de emergencia, citada a lo largo de este informe, que dicha información debería constar al menos de la siguiente información: justificación de la emergencia que motiva el contrato, el objeto, el adjudicatario y el precio de adjudicación (impuestos desglosados).
- Igual que en el informe anterior, 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 contrato<sup>29</sup>.

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

- 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.
- Se recuerda a los órganos de contratación la obligación de publicar la información requerida en el Anexo III, sección 6 de la LCSP, 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 reutilizable y explotable.
- 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 autonómico. Debe insistirse en la obligación del artículo 347 de la LCSP, cuyo cumplimiento permitiría avanzar en la

---

<sup>28</sup> Se recuerda lo indicado por la JCCPE en el [Informe 21/01, de 3 de julio de 2001](#).

<sup>29</sup> Debe recordarse la recomendación realizada en el informe anterior 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.

consolidación de una única fuente de datos de los contratos públicos del conjunto del Sector Público.

- Asimismo, y dada la excepcionalidad de la contratación de emergencia y su todavía elevado volumen, **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**, así como los derechos que frente a estas 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:**

- 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.**

- A la vista de los datos de los contratos con justificación publicada dudosa o insuficiente parece que el recurso a la tramitación de emergencia responde, en ocasiones, 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 suministro de carácter reiterado.

- 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”.
- De igual modo, y como ya se dijera por esta Oficina en el informe especial del 2021 ya citado, 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,

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

- En este sentido, atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada caso y circunstancia<sup>30</sup>, 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.

---

<sup>30</sup> Especialmente en los supuestos de resolución del contrato por causa imputable al contratista y nueva adjudicación mediante tramitación de emergencia