

TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUMEN

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR LAS UNIVERSIDADES Y SUS ENTIDADES DEPENDIENTES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SIN ÓRGANO DE CONTROL EXTERNO, EJERCICIO 2022

¿QUÉ VALORACIÓN MERECE LA CONTRATACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SIN OCEX PROPIO?



[Informe n.º: 1.635](#)

[Aprobado por el Pleno el 28 de julio de 2025](#)



¿Cómo contratan las Universidades y sus entidades dependientes?

¿Qué se contrata?

Las Universidades de las Comunidades Autónomas sin Órgano de Control Externo propio, según consta en las certificaciones remitidas, en el ejercicio 2022, celebraron 34.569 contratos por importe de 67.285.161 euros. De este total, 307 son contratos no menores, por importe de 38.693.301 euros, y 34.262 son contratos menores, por importe de 28.591.861 euros.

Las entidades dependientes de dichas Universidades, según consta en las certificaciones remitidas, en el ejercicio 2022, celebraron 6.403 contratos por un importe conjunto de 3.825.183 euros.



¿Por qué es importante su control?

La contratación es una de las principales áreas de gestión de la actividad económico-financiera del sector público tanto por su volumen económico, como por la finalidad a la que atiende y, por ello, constituye uno de los objetivos preferentes de la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas.



¿Qué se ha analizado?

Ámbito objetivo

Se han fiscalizado un total de 198 contratos celebrados por las Universidades por un importe conjunto de 32.259.516 euros, lo que representa el 48 % del importe total adjudicado.

Con respecto a las entidades dependientes, se han analizado 154 contratos por un importe conjunto de 510.293 euros, lo que representa el 13,34 % del volumen total adjudicado.

Ámbito subjetivo

Universidad de Cantabria y Fundación Leonardo Torres-Quevedo; Universidad de Extremadura y Fundación Universidad Sociedad; Universidad de La Rioja, Fundaciones Dialnet y Fundación General de la Universidad de La Rioja; Universidad de Murcia y Fundación Veterinaria Clínica, así como la Sociedad Tecnología de la Información y Comunicación, Aplicación y Redes de la UMU, S.L.U. (TICARUM); y Universidad Politécnica de Cartagena.

Ámbito temporal

Ejercicio 2022



¿Con qué objetivos?

Se ha comprobado el ajuste a la legalidad de los procedimientos de contratación en sus distintas fases: preparación, tramitación y ejecución. Así mismo, se ha verificado la planificación anual de la contratación, y la eventual existencia y contenido de normas y procedimientos específicos de contratación en cada entidad.

También ha constituido un objetivo la comprobación del cumplimiento de las prescripciones en materia de transparencia, sostenibilidad ambiental e igualdad de género establecidas por la normativa, en relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

Conclusiones

La actividad contractual de las Universidades fiscalizadas y de sus entidades dependientes se ajustó, en términos generales, a los requisitos establecidos en la Ley de Contratos.

Las incidencias más destacables son, por un lado, los retrasos y deficiencias en cuanto a la remisión de la documentación contractual al Tribunal de Cuentas, y, por otro, el uso excesivo de la contratación menor, tanto por parte de las Universidades como por sus entidades dependientes, con el riesgo implícito con respecto al cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia.

Recomendaciones

Que se adopten las medidas necesarias por parte de las Universidades y todas las entidades dependientes para garantizar que el envío al Tribunal de Cuentas de la información sobre la contratación celebrada se realice en los términos establecidos en la legislación aplicable y en la forma que determina la Instrucción aprobada por Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 28 de junio de 2018.

Que se lleve a cabo una adecuada planificación de la cobertura de las necesidades para evitar el uso excesivo de la contratación menor en los casos de servicios y suministros recurrentes y previsibles, acudiendo a su contratación a través de los procedimientos ordinarios de adjudicación, con plena garantía de los principios de publicidad y concurrencia.



■ Introducción

¿Por qué el Tribunal de Cuentas ha realizado esta fiscalización?

La contratación pública, por el volumen económico que representa y la finalidad a la que atiende, constituye uno de los objetivos prioritarios del Tribunal de Cuentas en el ejercicio del control del sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía, de conformidad con los artículos 11 de la LOTCU y 31.c), 39 y 40 de la LFTCU. Por ello, la fiscalización de los contratos celebrados por las universidades públicas y sus entidades dependientes constituye uno de los objetivos preferentes de la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas.

¿En qué ha consistido la fiscalización?

Se han fiscalizado los contratos no menores y menores celebrados en 2022 por las Universidades y por sus entidades dependientes de las Comunidades Autónomas sin OCEx autonómico propio: Universidad de Cantabria y Fundación Leonardo Torres Quevedo; Universidad de Extremadura y Fundación Universidad Sociedad; Universidad de La Rioja y Fundación Dialnet, así como Fundación General de la Universidad de La Rioja; Universidad de Murcia y Fundación Veterinaria Clínica, así como la Sociedad Tecnología de la Información y Comunicación, Aplicación y Redes de la UMU, S.L.U. (TICARUM); y Universidad Politécnica de Cartagena.

En total, se trata de cinco Universidades y seis entidades dependientes.

El objetivo general de esta fiscalización horizontal, de cumplimiento y operativa ha sido comprobar si la contratación celebrada se ha adecuado a lo previsto en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, verificando si las actuaciones preparatorias de los contratos, su tramitación y ejecución se han llevado a cabo de acuerdo con lo preceptuado por la normativa sobre contratación administrativa. También se ha analizado la planificación anual de la contratación y la eventual existencia y contenido de normas y procedimientos específicos de contratación en cada entidad.

Además, se ha comprobado el cumplimiento de las prescripciones de transparencia, sostenibilidad ambiental e igualdad de género establecidas por la normativa, siempre en relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

¿Cuáles son las magnitudes de la contratación fiscalizada?

Las **Universidades**, según consta en las relaciones anuales certificadas remitidas, en el **ejercicio 2022** celebraron **34.569 contratos** por un importe conjunto de **67.285.161 euros**.

Las **entidades dependientes** de las Universidades, según consta en las relaciones anuales certificadas remitidas, en **2022** celebraron **6.403 contratos** por un importe conjunto de **3.825.183 euros**.

Así mismo, en cumplimiento del artículo 335 de la LCSP, a 31 de diciembre de 2023, se habían recibido en la Plataforma de remisión de información del Tribunal de Cuentas **17 extractos de expedientes de contratación de las Universidades**, por un **importe total de adjudicación de 18.116.462 euros**.

Por su parte, ninguna de las entidades dependientes de las Universidades había remitido extractos de expedientes de contratos, lo que resulta de conformidad con el citado artículo 335 de la LCSP, toda vez que los importes de los contratos celebrados por las mismas no alcanzaron las cuantías establecidas en dicho precepto.

Para seleccionar la muestra de las Universidades se han considerado los **34.569 contratos** incluidos en las relaciones anuales certificadas; si bien se han distinguido a efectos de su fiscalización los **contratos no menores (307 por importe de 38.693.301 euros)** y los **menores (34.262 por importe de 28.591.861 euros)**.

Las **Universidades de Murcia y Cantabria** son las que han acudido en mayor medida a la utilización de la contratación menor, **un 58 % y un 51 %, respectivamente**, respecto del importe total adjudicado. Por su parte, **la Universidad de La Rioja** es la que menos ha utilizado la contratación menor, **un 18 % del importe total**.

Se han **analizado en total 179 contratos**, de los cuales, **71 son contratos no menores por importe de 30.472.899 euros**, y **108 son contratos menores amparados en el artículo 118 de la LCSP por importe de 1.331.122 euros**.

Además, por lo que se refiere a la **contratación menor** efectuada por las Universidades en aplicación de la **DA 54 de la LCSP**, se ha seleccionado una muestra de **19 contratos menores por importe total de 455.495 euros**.

En definitiva, **han sido 198 los contratos fiscalizados (no menores y menores del artículo 118 de la LCSP y de la DA 54)** ascendiendo su importe conjunto de **32.259.516 euros**, lo que **representa el 48 % del importe total adjudicado** por las Universidades objeto de esta fiscalización.

El detalle de los contratos celebrados por las Universidades y de los examinados es el siguiente:

Contratos	Nº de contratos	Importe de Adjudicación (miles de euros)
Contratos no menores y menores incluidos en las relaciones anuales certificadas	34.569	67.285.161
Contratos no menores fiscalizados	71	30.472.899
Contratos menores fiscalizados	127	1.786.617
Totales	198	32.259.516

Por otra parte, **para seleccionar la muestra de contratos de las entidades dependientes** de las Universidades, se han considerado los **6.403 contratos** incluidos en las relaciones anuales certificadas, priorizándose los de importe superior a 5.000 euros.

En total, se han analizado **154 contratos** por un **importe conjunto de 510.293 euros**, lo que representa el 13,34 % del volumen total adjudicado por las entidades dependientes.

■ Principales resultados y conclusiones

RESULTADOS RELATIVOS A LAS UNIVERSIDADES

I. En relación con el cumplimiento de la obligación legal de remisión de información contractual al Tribunal de Cuentas y valoración:

- ✓ Las Universidades de Cantabria, de La Rioja, de Murcia y la Politécnica de Cartagena remitieron en el plazo establecido (28 de febrero de 2023) al Tribunal de Cuentas las relaciones certificadas de los contratos celebrados en 2022; sin embargo, la Universidad de Extremadura cumplió con dicha obligación con casi un año de retraso, a instancias del Tribunal.
- ✓ Las Universidades de Cantabria y la Politécnica de Cartagena remitieron los extractos de los expedientes de contratación que superan los umbrales del artículo 335 de la LCSP en plazo, y las Universidades de La Rioja y de Murcia, remitieron los correspondientes a uno y siete expedientes fuera de plazo. La Universidad de Extremadura remitió los cuatro extractos que superaban los umbrales del artículo 335 de la LCSP a partir de la petición que cursó el Tribunal durante el transcurso de la fiscalización.
- ✓ Las relaciones certificadas remitidas comprenden 34.569 contratos por un importe total de 67.285.161 euros. Sin embargo, adolecen de deficiencias significativas que han impedido distinguir con exactitud la contratación menor de la contratación no menor, fundamentalmente en lo que se refiere a los contratos menores realizados al amparo de la DA 54 de la LCSP.
- ✓ La contratación menor ha supuesto un alto porcentaje en número de contratos y en importe de adjudicación en cuatro de las cinco Universidades objeto de esta fiscalización, alcanzado el 58 % del importe total contratado en la Universidad de Murcia, el 51 % en la de Cantabria, el 37 % en la Politécnica de Cartagena, el 30 % en la de Extremadura, limitándose al 18 % en la de La Rioja.
- ✓ Sin perjuicio de la de la posibilidad legal de acudir en determinados supuestos al empleo de la contratación menor, hay que tener en cuenta que tal forma de tramitación conlleva riesgos específicos derivados de la no exigencia de publicidad ni concurrencia, pudiéndose producir, además, fraccionamientos indebidos.

II. En relación con la preparación y tramitación de los contratos:

- ✓ En el 35 % de los contratos no menores examinados de la Universidad de Cantabria, en el 31 % de la Universidad de Extremadura, y en el 33% de la Universidad de La Rioja, los informes sobre la justificación de la necesidad se limitan, bien a mencionar la competencia, a describir el objeto del contrato, a declarar la próxima finalización del servicio o son genéricos, sin concretarse las necesidades existentes en ese momento y que dieron lugar a la tramitación de los respectivos expedientes con los consiguientes gastos.

- ✓ En la totalidad de los contratos no menores analizados de la Universidad de La Rioja y Universidad Politécnica de Cartagena, así como en el 25 % de los examinados de la Universidad de Extremadura, se utilizaron modelos de pliegos de cláusulas particulares de carácter genérico. Estos modelos de pliegos están redactados atendiendo sólo al tipo de contrato y al procedimiento de adjudicación, aplicándose indistintamente a contratos de naturalezas diversas, lo que contraviene lo dispuesto en el artículo 122 LCSP, que prevé la utilización de modelos de pliegos particulares para determinadas categorías de contratos de naturaleza análoga.

III. En relación con la ejecución de los contratos:

- ✓ En dos de los siete contratos de obras analizados de la Universidad de Cantabria, y en dos de los tres de obras de la Universidad de Extremadura así como en dos de los tres de obras de la Universidad de La Rioja, se produjeron retrasos en el plazo de ejecución sin que en los expedientes conste causa que lo justifique ni la imposición de penalidades.
- ✓ Estas mismas circunstancias se produjeron en uno de los nueve contratos de suministro examinados de la Universidad de Cantabria; y en dos de los siete de suministro y en uno de los cinco de servicios adjudicados por la Universidad de La Rioja.

IV. En relación con la contratación menor:

- ✓ Las cinco Universidades han aprobado normativa específica en relación con la contratación menor. La normativa específica aprobada por las Universidades de Cantabria, Extremadura y de La Rioja establece que en las adquisiciones con valor estimado superior a 5.000 euros se puedan solicitar hasta tres ofertas cuando a juicio del órgano de contratación ello redunde en la consecución de mejores condiciones. Por su parte, en la normativa específica aprobada por la Universidad de Murcia y por la Universidad de Cartagena no se recoge la obligatoriedad de incluir en el expediente de cada contrato menor el informe de motivación específica de la necesidad y de la existencia de no fraccionamiento, sino que establece la inclusión de una fórmula genérica en la que no es preciso detallar de forma concreta estos extremos, lo que resulta contrario a los requisitos del artículo 118 de la LCSP.
- ✓ En todas las Universidades fiscalizadas se han detectado contratos menores a través de los cuales se ha adjudicado de forma separada el desarrollo de actuaciones de carácter necesario, reiterado y previsible, o la realización de prestaciones de naturaleza similar que podían responder a un fin único, y cuya adjudicación, por otra parte, ha recaído, en ocasiones, en el mismo contratista.

V. En relación con la transparencia, sostenibilidad ambiental e igualdad efectiva de mujeres y hombres:

- ✓ Las cinco Universidades examinadas cuentan con un Portal de Transparencia con enlace al perfil de contratante residenciado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) o, en el caso de la Universidad de La Rioja, a la Plataforma de Contratación propia de la Comunidad Autónoma.

- ✓ Todas ellas disponen de perfil del contratante alojado en la PCSP, a excepción de la Universidad de La Rioja que lo reside en la propia Plataforma de Contratación de su Comunidad (PCLR). Dichos perfiles dan cumplimiento a los principios de publicidad y concurrencia, de igualdad y de transparencia de adjudicaciones y contratos.
- ✓ En el periodo analizado, ninguna de las cinco Universidades analizadas tenía publicado su Plan Anual de Contratación, tal y como exigen los artículos 28.4 y 134 de la LCSP. Sin embargo, todas ellas habían cumplido con la obligación de publicar, como mínimo trimestralmente, la información relativa a los contratos menores celebrados, que exige el artículo 8 de la LTAIBG.
- ✓ La inclusión de condiciones especiales de ejecución, así como de criterios cualitativos medioambientales y sociales y de criterios específicos para el desempate ha resultado minoritaria en la totalidad de los contratos no menores fiscalizados.

RESULTADOS RELATIVOS A LAS ENTIDADES DEPENDIENTES

VI. En relación con el cumplimiento de la obligación legal de remisión de información contractual y documentación al Tribunal de Cuentas:

- ✓ Las seis entidades dependientes de las Universidades han remitido las relaciones anuales de contratos celebrados en 2022 fuera del plazo establecido (28 de febrero de 2023) y, en todos los casos, ha sido como consecuencia de las peticiones reiteradas que ha realizado este Tribunal.
- ✓ El volumen de contratación de las entidades dependientes ha alcanzado los 6.403 contratos y un volumen conjunto de 3.825.183 contratos, de los cuales, únicamente cuatro contratos han seguido un procedimiento ordinario, el resto ha sido contratación menor, siendo mayoritarios los contratos inferiores a 5.000 euros.
- ✓ En el examen de la contratación menor ha resultado generalizado en las seis entidades la falta del expediente al que se refiere el artículo 118 de la LCSP, constando únicamente las facturas de los suministros o servicios prestados.
- ✓ En todas las entidades dependientes de las Universidades se han detectado contratos menores a través de los cuales se ha adjudicado de forma separada el desarrollo de actuaciones de carácter necesario, reiterado y previsible, o la realización de prestaciones de naturaleza similar que podían responder a un fin único, y cuya adjudicación, por otra parte, ha recaído, en ocasiones, en el mismo contratista.

VII. En relación con la transparencia:

- ✓ Las seis entidades dependientes fiscalizadas cuentan con Portal de Transparencia propio.
- ✓ De las seis entidades dependientes de las Universidades, la fundación cántabra Leonardo Torres Quevedo y la sociedad murciana TICARUM cuentan con perfil del contratante alojado en la Plataforma de Contratos del Sector Público; las dos fundaciones de la Universidad de La Rioja (Fundación General y Dialnet) disponen de dicho perfil en la Plataforma de la Comunidad; y la Fundación Universidad Sociedad de la Universidad de Extremadura y la Fundación Veterinaria de la Universidad de Murcia carecen del mismo, en contra de lo dispuesto en los artículos 63 y 347 de la LCSP.
- ✓ De las seis entidades dependientes, únicamente la Fundación Leonardo Torres Quevedo y Dialnet habían publicado su Plan Anual de Contratación relativo a 2024. Por otra parte, ninguna de las seis había publicado las relaciones de los contratos menores celebrados.

■ Valoración global

A la vista de los resultados alcanzados en la fiscalización, puede concluirse que la actividad contractual de las Universidades fiscalizadas de las Comunidades Autónomas sin OCEX se ajustó, con carácter general, a la legalidad, si bien se producen deficiencias y retrasos en la remisión de la documentación contractual al Tribunal de Cuentas.

Así mismo, se aprecia un uso excesivo de la contratación menor tanto por las Universidades como por sus entidades dependientes.

.....

■ Principales recomendaciones

Dirigidas a las Universidades

RECOMENDACIÓN 1

Dirigida a las Universidades de Cantabria, Extremadura, La Rioja, Murcia y Politécnica de Cartagena

Que se adopten las medidas necesarias, en particular por parte de la Universidad de Extremadura, para garantizar que el envío al Tribunal de Cuentas de la información sobre la contratación celebrada se realice en los términos establecidos en la legislación aplicable y en la forma que determina la Instrucción aprobada por Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 28 de junio de 2018.

RECOMENDACIÓN 2

Dirigida a las Universidades de Cantabria, Extremadura y La Rioja

Que se determine con mayor precisión la necesidad de celebración de los contratos.

RECOMENDACIÓN 3

Dirigida a las Universidades de Extremadura, de La Rioja, y Politécnica de Cartagena

Que se establezcan los mecanismos necesarios que permitan precisar con mayor grado de concreción en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares la prestación a realizar, la definición del presupuesto, el valor estimado del contrato, los criterios de adjudicación y el establecimiento de controles adecuados para su correcta ejecución.

RECOMENDACIÓN 4

Dirigida a las Universidades de Cantabria, Extremadura, La Rioja, Murcia y Politécnica de Cartagena

Que mejoren el contenido de los proyectos de los contratos de obras y su supervisión, de modo que comprendan todos y cada uno de los elementos necesarios para la ejecución de los contratos, evitando, en lo posible, modificaciones y dilaciones de los contratos debidos a circunstancias que hubieran podido preverse con anterioridad.

Así mismo, se recomienda que, en el expediente de contratación, en el caso de que se produzcan retrasos en la ejecución de los contratos, se justifique esta situación, y se prevea la imposición de penalidades, cuando la causa en el retraso de la ejecución fuera imputable al contratista y no estuviese justificada.

**Dirigidas a las
Universidades****RECOMENDACIÓN 5**

Dirigida a las Universidades de Cantabria, Extremadura, La Rioja, Murcia y Politécnica de Cartagena

Que en los casos de contratos de servicios y suministros que sean recurrentes y previsibles, se lleve a cabo una adecuada planificación para evitar el uso excesivo de la contratación menor, acudiendo a la contratación de los servicios y suministros necesarios a través de los procedimientos ordinarios de adjudicación, con plena garantía de los principios de publicidad y concurrencia.

Así mismo, se podría acudir a la figura del contrato de servicios y suministros de prestación sucesiva, que permite contratar un determinado suministro por precios unitarios, sin que el número total de prestaciones incluidas en el objeto del contrato se defina con exactitud al tiempo de celebrar este, por estar subordinadas las mismas a las necesidades de la Administración dentro de un presupuesto máximo (disposición adicional 33ª de la LCSP).

RECOMENDACIÓN 6

Dirigida a las Universidades de Cantabria, Extremadura, La Rioja, Murcia y Politécnica de Cartagena

Que incorporen en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, siempre que fuera posible, criterios de desempate y/o de condiciones especiales de ejecución relacionados con aspectos sociales, de igualdad de género y medioambientales.

**Dirigidas a
las entidades
dependientes
de las
Universidades**

RECOMENDACIÓN 7

Dirigida a todas las entidades dependientes fiscalizadas

Que adopten las medidas necesarias para garantizar que el envío al Tribunal de Cuentas de la información sobre la contratación celebrada se realice en los términos establecidos en la legislación aplicable y en la forma que determina la Instrucción aprobada por Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 28 de junio de 2018.

Así mismo, se recomienda que lleven a cabo una adecuada planificación de la cobertura de las necesidades recurrentes, evitando la celebración de contratos sucesivos que atienden necesidades continuadas. Ello permitiría la contratación de los servicios y suministros necesarios a través de los procedimientos ordinarios de adjudicación, con plena garantía de los principios de publicidad y concurrencia.

Se recomienda, así mismo, en los casos los contratos de objeto recurrente que las entidades dependientes, aunque no se trate de administraciones públicas, valoren acudir al empleo de la figura del contrato de servicios y de suministro de prestación sucesiva, que permite contratar un determinado servicio o suministro por precios unitarios, sin que el número total de prestaciones incluidas en el objeto del contrato se defina con exactitud al tiempo de celebrar este, por estar subordinadas las mismas a las necesidades de la Administración dentro de un presupuesto máximo (disposición adicional 33ª de la LCSP).