TRIBUNAL DE CUENTAS

N.º 1.644

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR EL CENTRO DE INVESTIGACIONES ENERGÉTICAS, MEDIOAMBIENTALES Y TECNOLÓGICAS EN EJECUCIÓN DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA, EJERCICIOS 2021 A 2023

TRIBUNAL DE CUENTAS

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988,de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 23 de octubre de 2025, el Informe de Fiscalización de la contratación celebrada por el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas en ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, ejercicios 2021 a 2023, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN 7

I.1. MAGNITUDES GENERALES DE LA CONTRATACIÓN Y EXPEDIENTES FISCALIZADOS 9

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN 10

II.1. CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS 10

II.2. PREPARACIÓN DE LOS CONTRATOS 12

II.2.1. Programación de la actividad contractual 12

II.2.2. Justificación de la necesidad de la contratación y de la insuficiencia de medios 16

II.2.3. Justificación de la no división en lotes del objeto del contrato 21

II.2.4. Justificación de la elección del procedimiento y de los criterios de adjudicación 23

II.2.5. Aspectos económicos de la preparación de los contratos 24

II.2.6. Responsable del contrato 25

II.2.7. Pliego de cláusulas administrativas particulares 25

II.3. PUBLICIDAD, ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS 29

II.3.1. Publicidad de los contratos 29

II.3.2. Adjudicación de los contratos 32

II.4. EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LOS CONTRATOS 34

II.4.1. Revisión de precios 34

II.4.2. Control de la subcontratación 36

II.4.3. Cumplimiento de los plazos de ejecución del contrato 36

II.4.4. Suspensión y resolución del contrato 42

II.4.5. Procedimiento de gestión del gasto, facturación y pago del precio del contrato 45

II.5. CONTRATACIÓN MENOR 46

II.5.1. Justificación de la necesidad de contratar y de que no se está alterando el objeto del contrato para evitar los umbrales aplicables. 48

II.5.2. Presupuesto de las obras 50

II.5.3. Acreditación de que el órgano de contratación ha solicitado, al menos, tres ofertas o justificación motivada de no ser posible 50

II.5.4. Cumplimiento de los plazos de ejecución 51

II.6. REQUISITOS ESPECÍFICOS DERIVADOS DE LA FINANCIACIÓN DE LOS CONTRATOS CON CARGO AL PRTR 52

II.6.1. Seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos. 53

II.6.2. Etiquetado verde y digital. Aplicación del principio de no causar perjuicio significativo. 55

II.6.3. Plan de Medidas Antifraude, anticorrupción y conflicto de intereses 56
II.7. CONTRIBUCIÓN DE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS AL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL PRTR REFERIDOS AL CIEMAT 58
II.8. SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES 62
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 67
III.1. CONCLUSIÓN RELATIVA AL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS 67
III.2. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA PREPARACIÓN DE LOS CONTRATOS 68
III.2.1. Programación de la actividad contractual 68
III.2.2. Justificación de la necesidad de la contratación y de la insuficiencia de medios 68
III.2.3. Justificación de la no división en lotes del objeto del contrato 69
III.2.4. Justificación de la elección del procedimiento y de los criterios de adjudicación 69
III.2.5. Responsable del contrato 70
III.2.6. Pliego de cláusulas administrativas particulares 70
III.3. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA PUBLICIDAD, ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS 71
III.3.1. Publicidad de los contratos 71
III.4. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LOS CONTRATOS 71
III.4.1. Cumplimiento de los plazos de ejecución del contrato 71
III.4.2. Suspensión y resolución del contrato 71
III.4.3. Procedimiento de gestión del gasto, facturación y pago del precio del contrato 72
III.5. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA CONTRATACIÓN MENOR 72
III.5.1. Justificación de la necesidad de contratar y de que no se está alterando el objeto del contrato para evitar los umbrales aplicables 72
III.5.2. Cumplimiento de los plazos de ejecución de los contratos menores 72
III.6. CONCLUSIONES RELATIVAS A LOS REQUISITOS ESPECÍFICOS DERIVADOS DE LA FINANCIACIÓN DE LOS CONTRATOS CON CARGO AL PRTR 72
III.7. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA CONTRIBUCIÓN DE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS AL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL PRTR REFERIDOS AL CIEMAT 72
III.8. CONCLUSIONES RELATIVAS AL SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES 73
ANEXOS 75
ALEGACIONES FORMULADAS 103

RELACIÓN DE ABREVIATURAS

BOE	Boletín Oficial del Estado
CEDER	Centro de Desarrollo de Energías Renovables
CETA	Centro Extremeño de Tecnologías Avanzadas
CIEDA	Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental
CIEMAT	Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas
CISOT	Centro de Investigaciones Sociotécnicas
CPPHAN	Comisión para la Protección del Patrimonio Histórico, Artístico y Natural
CPV	Common Procurement Vocabulary (Vocabulario común de contratación pública)
DA	Disposición adicional
DACI	Declaración de Ausencia de Conflicto de Intereses
DEUC	Documento europeo único de contratación
DNSH	Do no significant harm (No Causar Perjuicio Significativo)
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
DUNE	Deep Underground Neutrino Experiment (Experimento de Neutrinos Subterráneos Profundos)
ENRESA	Empresa Nacional de Residuos Radiactivos
FNGUE	Fondos Next Generation EU
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
LCOE	Levelized Cost of Energy (Coste Nivelado de la Energía)
LFTCu	Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
JCCPE	Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
LOTCu	Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas
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.
MCNU	Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades
MRR	Mecanismo de Recuperación y Resiliencia
OIReScon	Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación
OPI	Organismo Público de Investigación

ORC	Ciclo Orgánico de Rankine
OSL	Optically Stimulated Luminescence (Luminiscencia Ópticamente Estimulada)
PA	Plan de medidas antifraude del CIEMAT
PCAP	Pliego de cláusulas administrativas particulares
PCSP	Plataforma de Contratación del Sector Público
PERTE	Proyecto Estratégico para la Recuperación y la Transformación Económica
PIB	Producto interior bruto
PIMIC	Plan Integrado para la Mejora de las Instalaciones
PRISMAC	Programa de Imanes Superconductores de Muy Alto Campo
PRTR	Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
PPT	Pliego de Prescripciones Técnicas
PSA	Plataforma Solar de Almería
PYMES	Pequeñas y medianas empresas
REACT-EU	Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe)
RGLCAP	Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
SNCA	Servicio Nacional de Coordinación Antifraude
SECTI	Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación
TACRC	Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales
TEM	Microscopio electrónico de transmisión (Transmission electron microscopy)
TS	Tribunal Supremo
UTE	Unión temporal de empresas

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO N.º 1 CONTRATOS CELEBRADOS, FINANCIADOS CON CARGO AL PRTR Y FISCALIZADOS 10

CUADRO N.º 2 CONTRATOS DE RENDICIÓN TRIMESTRAL OBLIGATORIA POR RAZÓN DE SU IMPORTE 11

CUADRO N.º 3 CONTRATOS MENORES CELEBRADOS EN EJECUCIÓN DEL PRTR Y FISCALIZADOS 47

I. INTRODUCCIÓN

La *Fiscalización de la contratación celebrada por el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas en ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, ejercicios 2021 a 2023*, fue incluida en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2024, aprobado por el Pleno el 20 de diciembre de 2023, y ha sido realizada a iniciativa del propio Tribunal de Cuentas en el ejercicio de la función fiscalizadora que le atribuyen la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu) y la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu).

El Pleno acordó el inicio de este procedimiento fiscalizador y las Directrices Técnicas por las que se han regido los trabajos el 23 de julio de 2024, en cumplimiento del artículo 3.b) de la LFTCu.

Esta fiscalización se realiza en concordancia con el Objetivo 1 del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2024-2027 (aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas, en su sesión de 30 de mayo de 2024), "Contribuir a una gestión de los fondos públicos eficaz, eficiente y transparente" y, en concreto, con los objetivos específicos: 1.1 "Impulsar actuaciones fiscalizadoras sobre asuntos de relevancia social y sobre las principales áreas de riesgo de la gestión pública, fomentando el enfoque evaluador" y 1.3 "Promover la mejora de la transparencia, la igualdad de género y la sostenibilidad en la gestión pública".

Por otra parte, la actividad contractual de las Administraciones públicas supone una vía de gestión económico-financiera especialmente relevante por su volumen y coste. Tanto la LOTCu como la LFTCu establecen que están sujetos a la fiscalización del Tribunal de Cuentas todos los contratos celebrados por la Administración del Estado y demás entidades del Sector Público, haciendo especial referencia, por su relevancia, a determinados contratos. Por ello la fiscalización de la contratación pública ha sido siempre un objetivo prioritario del Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su actividad de control del sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia, transparencia y economía, así como a la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género.

La presente fiscalización pretende continuar la fiscalización periódicamente realizada por este Tribunal, en tanto en cuanto la actividad contractual de las Administraciones Públicas está sujeta íntegramente a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) en todas sus fases desde la preparación del contrato hasta su ejecución.

El **ámbito subjetivo** de la fiscalización comprende el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT), Organismo Público de Investigación (OPI) adscrito al Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (MCNU) a través de la Secretaría General de Investigación. En el Anexo I se detalla la naturaleza jurídica, funciones y órganos de contratación del CIEMAT, así como el marco normativo.

Forman el **ámbito objetivo** de la fiscalización los expedientes de contratación formalizados para la ejecución del PRTR, así como los instrumentos de planificación general de la contratación y los específicos de programación de la ejecución del PRTR, además del sistema de integridad implantado por la entidad. En el Anexo II se explica brevemente el funcionamiento del PRTR y su incidencia en el CIEMAT.

El **ámbito temporal** comprende los contratos formalizados desde el día 1 de enero de 2021 hasta el 31 de diciembre de 2023, con independencia de los ejercicios a los que se hubiera extendido la ejecución de dichos contratos.

De acuerdo con lo establecido en las Directrices Técnicas aprobadas para estas actuaciones, se ha realizado una fiscalización de cumplimiento y operativa con la finalidad de verificar la observancia por parte del CIEMAT de la normativa y de los principios de contratación aplicables a los contratos celebrados en ejecución del PRTR y el cumplimiento de los objetivos del mismo, así como la coherencia de los contratos con los instrumentos de planificación de la contratación. Los **objetivos** concretos de la fiscalización han sido los siguientes:

1. Verificar el cumplimiento de la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas la documentación establecida por las normas legales y por la Instrucción General relativa a la Remisión Telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y convenios y de las relaciones de contratos, convenios y encargos a medios propios personificados celebrados por las entidades del Sector Público Estatal y Autonómico, aprobada por Acuerdo del Pleno de 28 de junio de 2018.

2. Analizar la preparación, adjudicación, formalización, ejecución y cumplimiento de los contratos y su sometimiento a la legalidad vigente y a los principios de buena gestión.

3. Verificar el cumplimiento de las prescripciones de transparencia, sostenibilidad ambiental e igualdad de género establecidas por la normativa, en todo aquello en que pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

4. Analizar la incardinación de los contratos fiscalizados en planes o programas de actuación y el grado de ejecución de estos que el desarrollo de la contratación ponga de manifiesto.

5. Comprobar el grado de avance en la implementación por parte del CIEMAT de su sistema de integridad, en la medida que afecte tanto a la gestión de los fondos del PRTR como al resto de su actividad económica y analizar la observancia de las recomendaciones formuladas a esta entidad en el “Informe de fiscalización de las medidas para la prevención, detección y corrección del fraude aprobadas por las entidades del sector público estatal en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: similitudes, diferencias, riesgos y oportunidades de mejora”, aprobado por el Pleno en su sesión de 20 de diciembre de 2023.

6. Por último, analizar en qué medida los contratos fiscalizados han contribuido al cumplimiento de los objetivos del PRTR, en particular los referidos al CIEMAT.

Si bien las Directrices Técnicas de la fiscalización incluyeron, tanto dentro de su ámbito objetivo como de los objetivos generales, referencias al Proyecto Estratégico para la Recuperación y la Transformación Económica (PERTE) de Energías Renovables, Hidrógeno Renovable y Almacenamiento, dado que la memoria del Proyecto incluía la mejora de las infraestructuras del CIEMAT entre sus medidas transformadoras y transversales; durante la realización de los trabajos preliminares de la fiscalización se constató que el órgano fiscalizado no había ejecutado contratos directamente vinculados a dicho PERTE.

La presente fiscalización se ha realizado de acuerdo con las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por el Pleno en sesión de 23 de diciembre de 2013, así como con las normas y estándares internacionales aplicables a las Entidades Fiscalizadoras Superiores (normas ISSAI).

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no han existido limitaciones que hayan impedido el cumplimiento de los objetivos previstos, habiendo prestado su colaboración la entidad fiscalizada.

En cumplimiento de las previsiones contenidas en el artículo 44 de la LFTCu, se ha llevado a cabo el trámite de alegaciones en los términos legalmente previstos, habiéndose introducido en el texto del informe el resultado y valoración de las alegaciones formuladas. Las deficiencias señaladas en este informe fueron comunicadas y contrastadas con la entidad fiscalizada durante los trabajos de campo de la fiscalización, habiendo iniciado dicha entidad la implementación de algunas medidas para su corrección, según ha manifestado en sus alegaciones. La información relativa a la sustanciación de dicho trámite y las alegaciones formuladas se incluyen en la parte del informe destinada al efecto.

I.1. MAGNITUDES GENERALES DE LA CONTRATACIÓN Y EXPEDIENTES FISCALIZADOS

De acuerdo con los datos obtenidos de las relaciones certificadas anuales remitidas al Tribunal de Cuentas por el CIEMAT, contrastados con los de la Plataforma de Contratación del Sector Público, este organismo celebró durante los ejercicios fiscalizados 3.604 contratos por un importe de adjudicación total de 125.085.763,92 euros (IVA excluido), incluyendo tanto los contratos menores (3.203 contratos por importe de 33.384.837,54 euros) como los de contratación centralizada (114 contratos por importe de 15.869.753 euros).

Como ya se ha mencionado, el ámbito objetivo de la fiscalización lo constituyen los expedientes de contratación formalizados para la ejecución del PRTR. Durante los tres ejercicios fiscalizados, el CIEMAT celebró 283 contratos en ejecución del PRTR por un importe de adjudicación total de 26.407.180,56 euros (IVA excluido), de acuerdo con los datos extraídos de la Plataforma de Contratación del Sector Público, contrastados con los de la página web del propio PRTR y con el CIEMAT.

De estos 283 contratos celebrados en ejecución del PRTR, 64 de ellos son licitaciones y 219 son contratos menores, habiéndose seleccionado para su fiscalización 104 expedientes de contratación (36 %) relacionados en el Anexo IV, de los cuales 64 son licitaciones (el 100 % de las celebradas) y 40 contratos menores (18 %). El importe de adjudicación (IVA excluido) de la totalidad de los contratos seleccionados asciende a 23.957.582,30 euros, lo que representa el 91 % del importe total de los contratos celebrados por la entidad fiscalizada en ejecución del PRTR.

En el cuadro n.º 1 se refleja la distribución de los contratos celebrados, de los financiados con cargo al PRTR y de los fiscalizados, atendiendo al ejercicio y al tipo de contrato.

CUADRO N.º 1 CONTRATOS CELEBRADOS, FINANCIADOS CON CARGO AL PRTR Y FISCALIZADOS

(Importes en euros, IVA excluido)

Ejercicio	Tipo de contrato	N.º de contratos celebrados	Importe de adjudicación	N. º de contratos financiados con cargo al PRTR	Importe de adjudicación	N. º de contratos fiscalizados	Importe de adjudicación
2021	Obras	36	7.046.815,82	10	4.789.851,42	9	4.785.981,43
	Servicios	272	7.400.096,72	11	408.545,31	7	394.069,00
	Suministros	1.047	29.214.995,83	155	8.869.370,77	34	7.065.582,33
2022	Obras	15	13.324.268,87	2	208.448,32	2	208.448,32
	Servicios	250	9.478.319,20	4	411.682,03	3	408.854,57
	Suministros	598	24.687.877,67	80	7.177.725,26	30	6.559.909,20
	Privados	3	1.544.838,53	--	--	--	--
2023	Obras	16	910.028,19	3	559.616,62	2	554.266,62
	Servicios	269	8.616.193,54	4	360.154,35	3	358.684,35
	Suministros	1.098	22.862.329,55	14	3.621.786,48	14	3.621.786,48
Total		**3.604**	**125.085.763,92**	**283**	**26.407.180,56**	**104**	**23.957.582,30**

Fuente: Elaboración propia

El presente informe de fiscalización ofrece un grado de seguridad razonable, de forma que los resultados expuestos en él son equiparables a los que se hubieran alcanzado de haberse analizado la totalidad de los expedientes. La selección de los contratos menores se realizó con la mayor objetividad, aplicando de manera simultánea y ponderada los criterios de importancia cuantitativa (excluyendo aquellos contratos de importe inferior a 9.000 euros) y objeto de los contratos, así como el de reparto proporcional entre los ejercicios fiscalizados. Por tipo de contrato se distinguen en la selección 13 contratos de obras, 13 de servicios y 78 de suministros.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS

Los órganos, organismos y entidades del Sector Público Estatal deben remitir anualmente las relaciones certificadas de contratos sujetos a la LCSP formalizados en el ejercicio precedente, incluyendo los contratos menores adjudicados en ese ejercicio, excepto aquellos que siendo su importe inferior a 5.000 euros, se satisfagan a través del sistema de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores, según lo dispuesto en el artículo 335 de la LCSP y en las condiciones dictadas en la Instrucción General relativa a la Remisión Telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y convenios y de las relaciones de contratos, convenios y encargos a medios propios personificados celebrados por las entidades del Sector Público Estatal y Autonómico, aprobada por el Pleno del Tribunal el 28 de junio de 2018 (BOE de 28 de julio). Esta Instrucción establece en particular que las relaciones certificadas deberán remitirse al Tribunal de Cuentas antes de que concluya el mes de febrero del ejercicio siguiente al que se refieran.

El CIEMAT ha cumplido con esta obligación, habiendo remitido al Tribunal de Cuentas las relaciones comprensivas de la contratación celebrada en los ejercicios 2021, 2022 y 2023, si bien la correspondiente al ejercicio 2022 se rindió el 24 de marzo de 2023 y la del ejercicio 2023 el 12 de abril de 2024, lo que supuso un retraso sobre el plazo establecido de 24 y 43 días, respectivamente.

Por lo que respecta a los contratos celebrados en ejecución del PRTR, de los 283 contratos, únicamente 4 de las 64 licitaciones no fueron incluidas en las relaciones certificadas anuales (expedientes n. ^{os} 6, 25, 38 y 45 del Anexo_IV).

Además, tanto el citado artículo 335 de la LCSP como la Instrucción disponen que, dentro de los tres meses siguientes a la formalización del contrato, los órganos de contratación de los entes, organismos y entidades del sector público estatal y autonómico deben remitir al Tribunal de Cuentas copia certificada del documento en el que se hubiera formalizado el contrato, siempre que el precio de adjudicación exceda de 600.000 euros para los contratos de obras, contratos de concesión de obras, contratos de concesión de servicios y para los acuerdos marco, 450.000 euros para contratos de suministro y 150.000 euros tratándose de contratos de servicios y administrativos especiales.

De los contratos cuya rendición es obligatoria por razón de su cuantía, se han recibido en la Plataforma de Contratación del Tribunal de Cuentas 54 expedientes de contratación (16 de ellos celebrados en ejecución del PRTR) formalizados por el CIEMAT entre 2021 y 2023, por un importe de adjudicación conjunto de 62.122.987,77 euros (IVA excluido), con el siguiente desglose por año de adjudicación y tipo de contrato:

CUADRO N.º 2 CONTRATOS DE RENDICIÓN TRIMESTRAL OBLIGATORIA POR RAZÓN DE SU IMPORTE

(Importes en euros, IVA excluido)

Año Adjudicación	Tipo de contrato	N.º de contratos	Importe Adjudicación
2021	Obras	2	3.742.471,86
	Servicios	5	3.775.665,50
	Suministros	9	12.508.173,90
2022	Obras	2	12.056.381,50
	Servicios	8	7.145.914,98
	Suministros	9	11.005.659,13
	Privados	2	1.515.910,49
2023	Obras	0	0
	Servicios	11	4.565.284,99
	Suministros	6	5.807.525,42
Total		**54**	**62.122.987,77**

Fuente: Elaboración propia

De estos 54 extractos de expedientes de contratación, 21 de ellos (39 %) fueron remitidos una vez transcurrido el plazo de tres meses desde su formalización, dos de ellos a requerimiento de este Tribunal en el curso de la fiscalización, al tratarse de contratos celebrados en ejecución del PRTR (expedientes n. ^{os} 6 y 9 del Anexo_IV), sin que ello haya afectado al desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras.

II.2. PREPARACIÓN DE LOS CONTRATOS

II.2.1. Programación de la actividad contractual

El artículo 28.4 de la LCSP dispone que las entidades del sector público programarán la actividad de contratación pública, que desarrollarán en un ejercicio presupuestario o períodos plurianuales y darán a conocer su plan de contratación anticipadamente mediante un anuncio de información previa previsto en el artículo 134 que al menos recoja aquellos contratos que quedarán sujetos a una regulación armonizada. De esta manera, la LCSP establece por primera vez la obligación de las entidades del sector público de programar la actividad contractual, así como de dar a conocer dicha programación con el objetivo de que los órganos y entidades del sector público planifiquen adecuadamente las necesidades que precisan satisfacer mediante estos contratos y procedan a su tramitación con antelación suficiente, evitando la utilización de procedimientos inadecuados, realizando así un uso más eficiente de los recursos públicos y ofreciendo a los posibles licitadores una información que pueda ayudarles a su vez a planificar los contratos a los que puedan concurrir.

El citado artículo 134 de la LCSP, referido al anuncio de información previa, precisa que el anuncio se publicará, a elección del órgano de contratación, en el DOUE o en el perfil del contratante, con el fin de dar a conocer aquellos contratos de obras, suministros o servicios que, estando sujetos a regulación armonizada, tenga proyectado adjudicar el órgano de contratación.

El CIEMAT ha aprobado planes de contratación para cada uno de los ejercicios fiscalizados, con el siguiente detalle:

- Para el ejercicio 2021, el CIEMAT dispuso de dos planes de contratación independientes, “el plan de contratación del organismo público para el año 2021” y el “plan de contratación correspondiente al PRTR para el año 2021”, ambos aprobados por dos resoluciones del director general de fechas 8 y 26 de marzo de 2021, respectivamente, que ordenaban además la publicación del plan en el perfil del contratante de conformidad con lo dispuesto en el artículo 134 de la LCSP. Dicha publicación tuvo lugar el 9 de marzo en el caso del plan de contratación general y el 29 de marzo de 2021 en el del plan de contratación específico para la ejecución del PRTR.

  En cuanto al contenido de ambos planes, el primero de ellos recoge un total de 269 contratos en una tabla, que especifica su objeto, tipo (servicios, suministro u obras) y la duración planificada, con excepción de 20 contratos en los que no se detalla la duración prevista. El plan de contratación correspondiente al PRTR incluía 44 actuaciones, 26 de ellas correspondientes al proyecto “recuperar capacidades frente a los retos de la energía” y 18 al proyecto “nuevas tecnologías híbridas”, detallando únicamente el objeto y tipo de cada contrato.

- Para el ejercicio 2022, el CIEMAT también contó con dos planes de contratación de acuerdo con el esquema del ejercicio anterior, aprobados igualmente mediante dos resoluciones del director general de fechas 14 y 28 de enero de 2022 y publicados en el perfil del contratante en fechas respectivas de 18 y 28 de enero de 2022.

  El plan de contratación general incluía 573 contratos y el plan para la ejecución del PRTR 51, detallándose en ambos casos el objeto, tipo de contrato, procedimiento de adjudicación, duración e importe de cada uno de ellos, incluyéndose no solo contratos SARA sino también de otras cuantías, además de menores y de contratación centralizada.

- Para el ejercicio 2023, el CIEMAT se dotó de un único plan de contratación, aprobado con fecha 18 de enero de 2023 y publicado en el perfil del contratante al día siguiente, si bien el anexo a la resolución de aprobación que contiene el plan, consistente en una tabla de los contratos cuya licitación se prevé realizar durante el ejercicio, incluye de forma desglosada los contratos con cargo al PRTR.

  En este ejercicio, el plan de contratación incluía una previsión de 168 contratos, de los cuales 28 eran con cargo al PRTR, detallándose el objeto y tipo del contrato, el procedimiento previsto y el valor estimado, comprendiendo en este caso no solo contratos SARA sino de otras cuantías y también de contratación centralizada, pero no menores.

Del análisis de la forma, contenido y publicación de estos planes de contratación, se ha verificado tanto el cumplimiento de la obligación legal prevista en el artículo 28.4 de la LCSP como la conveniencia de introducir determinadas mejoras en los planes de contratación que contribuyan al cumplimiento de los objetivos de estos instrumentos de planificación:

- En primer lugar, en lo que se refiere al momento de su aprobación, los planes correspondientes a los tres ejercicios fiscalizados fueron aprobados y publicados una vez ya iniciado el ejercicio al que se referían, en el mes de marzo en el caso de los planes de 2021 y en el de enero en el de los planes de 2022 y 2023. A pesar de que la LCSP no establece ningún plazo para la publicación, el hecho de que la programación de la contratación se publique una vez ya entrado el ejercicio que se pretende planificar resta eficacia al plan, siendo aconsejable que este se conozca con una antelación suficiente para que los operadores económicos puedan preparar las licitaciones.

- En segundo lugar, en relación con la forma de los planes, el CIEMAT no ha seguido un mismo modelo en los tres ejercicios analizados ni tampoco los planes de contratación generales y de ejecución del PRTR del mismo ejercicio responden a una única estructura. En los ejercicios 2021 y 2022 se aprobaron planes generales y de ejecución del PRTR, mientras que en 2023 se aprobó un único plan en el que aparecen desglosados los contratos con cargo al PRTR. Como ya se ha mencionado, en el ejercicio 2021 el plan general adoptó la forma de tabla en la que se recogían los datos de objeto del contrato, tipo y duración planificada, mientras que el plan específico de ejecución del PRTR presentaba la forma de lista en la que únicamente se detallaban el objeto y tipo de contrato. En la columna de duración planificada, al margen de dejarse en blanco en 20 contratos, los valores introducidos no son homogéneos, dado que en algunos casos se expresa esa duración en años (añadiendo la posibilidad de prórroga), en otros en meses, en otros se hace referencia a uno o varios ejercicios o a un intervalo de ellos y, finalmente, en algunos se establece un intervalo de fechas exactas (día/mes/año).

  En el ejercicio 2022, se sigue el esquema de aprobación de dos planes, publicados como tablas sin un formato homogéneo, pues la cabecera de la columna de duración aparece vacía en el plan general y se denomina “ejercicio” en el plan de ejecución del PRTR, repitiéndose la misma heterogeneidad en los valores introducidos referida en el caso del plan de 2021. Como novedad respecto al ejercicio anterior, se introduce una columna referida al procedimiento y otra denominada importe (valor estimado, en el caso del plan de ejecución del PRTR) y la columna que en 2021 se denominaba duración estimada, se denomina en este año “ejercicio”. En el plan de ejecución del PRTR, que en este caso no distingue entre proyectos, se han separado en distintas hojas la columna de la tabla referida al objeto de cada contrato, por un lado, y las columnas de tipo, procedimiento, ejercicio y valor estimado por otro, lo que dificulta el seguimiento del plan. A ello se añade que en este

plan se recogen 65 contratos, pero, por lo que se entiende que es un error en la configuración de la tabla, 14 de ellos están repetidos, lo que reduce ese número a 51.

Por último, en el ejercicio 2023, el único plan aprobado consiste en una tabla en la que aparecen separados "la previsión de contratos con cargo al Mecanismo de Recuperación, Transformación y Resiliencia" y que detalla en cuatro columnas el objeto del contrato (nombre, en el caso de los contratos afectados al PRTR), tipo, procedimiento previsto y valor estimado, no incluyendo en este caso información sobre la duración planificada.

- En tercer lugar, por lo que respecta a su contenido, el artículo 28.4 de la LCSP no establece un contenido mínimo del plan de contratación más allá de indicar que recogerá al menos los contratos sujetos a una regulación armonizada. No obstante, dicho precepto sí prevé que el plan se dé a conocer anticipadamente mediante un anuncio de información previa y el ya aludido artículo 134 de la LCSP establece que el anuncio se publicará con el contenido establecido en el Anexo III. A, referido a la información que debe figurar en los anuncios. Acudiendo a lo previsto en este anexo como referencia de contenido mínimo, los informes anuales de supervisión de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación[1] (OIReScon) vienen señalando reiteradamente que las programaciones publicadas deben incluir la siguiente información:

    - Órgano de contratación.
    - Presupuesto estimado.
    - Duración.
    - Objeto.
    - CPV[2] por lote.
    - Condiciones de acceso.
    - Estimación de la licitación.
    - Contrato reservado.
    - Identificación de contrato sujeto a regulación armonizada.

  Los planes de contratación publicados por el CIEMAT correspondientes a los tres ejercicios fiscalizados han cumplido de forma desigual con este contenido mínimo, pues todos ellos incluían el objeto del contrato y tanto los planes de 2022 como el de 2023 hacían referencia al presupuesto estimado y el procedimiento de adjudicación previsto, pero no así el de 2021, que omitía estos contenidos. De igual modo, la duración de los contratos se detallaba en el plan de 2021 (aunque no en el correspondiente a la ejecución del PRTR) y en los dos planes de 2022, pero no en el de 2023 y en ninguno de ellos se precisaba información respecto al CPV por lote, condiciones de acceso, carácter reservado del contrato o sujeción a regulación armonizada. Sin embargo, como aspecto positivo, destaca la inclusión en los planes de contratación del CIEMAT, a partir de 2022, de contratos de cuantía inferior a la de los sujetos a regulación armonizada e incluso de contratos menores.

- En último lugar, hay que considerar que, al margen de este contenido mínimo y del imprescindible cumplimiento de una obligación legal, los órganos de contratación deben tener una voluntad real de elaborar, publicar y cumplir el plan como instrumento que

[1] https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/informe-anual-supervision-2024/ias2024-modulo7.pdf

[2] El CPV (Common Procurement Vocabulary) o Vocabulario Común de Contratación Pública fue diseñado por la Unión Europea como un sistema de clasificación para la contratación pública. Obligatorio en la Unión Europea desde el 1 de febrero de 2006, el CPV se estableció para estandarizar la terminología utilizada por los poderes adjudicadores para describir el objeto de los contratos públicos.

contribuye tanto a la racionalización del gasto público y a la más eficiente toma de decisiones como al cumplimiento del principio de transparencia. Ello implica un análisis previo de las necesidades que se precisan satisfacer a través de los contratos, la elaboración anticipada de un plan que incluya no solo los contratos de mayor cuantía, la publicación del plan y su difusión, no solo a través del anuncio de información previa sino de manera que sea fácilmente accesible a los potenciales licitadores y a los ciudadanos y, finalmente, el seguimiento, revisión y evaluación de la programación. En lo que se refiere a su elaboración, esta no debería realizarse al margen del plan estratégico o programa operativo ni de la programación presupuestaria del ente en cuestión, sino que debe ser coherente con los objetivos estratégicos y con los recursos económicos de los que se prevea disponer.

Respecto al seguimiento, revisión y evaluación de la programación, la OIReScon entiende como seguimiento, la comprobación de la situación en que se encuentran los contratos inicialmente planificados (u otros nuevos que hayan podido surgir), bien de manera individualizada o determinando un grado de cumplimiento del plan. Por su parte la evaluación implica un análisis más detallado, como ver las razones del incumplimiento, el impacto y resultados que ha tenido, determinar unas conclusiones y/o recomendaciones, etc. El CIEMAT no ha hecho pública ninguna información respecto al cumplimiento de sus planes de contratación, lo cual constituiría una buena práctica que redundaría en una mejor planificación de la contratación.

Teniendo en cuenta que el objeto de la fiscalización son los contratos celebrados en ejecución del PRTR, se ha analizado si los contratos incluidos en los planes de contratación correspondientes al PRTR han sido o no licitados, comparando el contenido de dichos planes con los 283 contratos (219 de ellos menores) que, de acuerdo con la información suministrada por el CIEMAT y comprobada por este Tribunal, se licitaron en ejecución del PRTR durante los ejercicios 2021, 2022 y 2023, con los siguientes resultados:

- De los 44 expedientes previstos en el plan de contratación correspondiente al PRTR del ejercicio 2021, se licitaron finalmente 23 de ellos (52 %), quedando sin licitar 21. Uno de los 23 contratos previstos en el plan y que sí se licitaron, que tenía por objeto el suministro de un "Espectrorradiómetro de precisión en el intervalo 250-2500 nm", se tramitó en el ejercicio siguiente, publicándose el anuncio de licitación el 9 de noviembre de 2022 y formalizándose el contrato el 31 de enero de 2023.

- De los 51 expedientes previstos en el plan de contratación correspondiente al PRTR del ejercicio 2022, se licitaron finalmente 21 de ellos (41 %), quedando sin licitar 30.

- De los 28 expedientes previstos en el plan de contratación del ejercicio 2023 con cargo al PRTR, no se ha licitado ninguno de ellos (0 %), de acuerdo con la información manejada.

Sería aconsejable que el CIEMAT analizara las causas de que el 64 % de los contratos incluidos en los planes de contratación correspondientes al PRTR de los ejercicios fiscalizados no se hayan llegado a licitar, a efectos de mejorar su programación de la actividad contractual. Por otra parte, estos indicadores confirman el retraso con el que se está implementando el PRTR, como se viene advirtiendo en algunos informes de fiscalización de este Tribunal y también por parte de otras instituciones públicas. Este retraso puede llegar a comprometer la obtención de la financiación a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), que está vinculada al cumplimiento de unos plazos.

II.2.2. Justificación de la necesidad de la contratación y de la insuficiencia de medios

II.2.2.1. JUSTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD DE LA CONTRATACIÓN

El artículo 1 de la LCSP dispone que dicha ley tiene por objeto garantizar una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer. A esta definición general de una las prioridades de la LCSP, su artículo 28.1 añade lo siguiente: "*las entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales. A tal efecto, la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, cuando se adjudique por un procedimiento abierto, restringido o negociado sin publicidad, deben ser determinadas con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación*".

De igual modo, dentro del régimen de la preparación de los contratos, el artículo 116.1 de la LCSP, dispone que, "*La celebración de contratos por parte de las Administraciones Públicas requerirá la previa tramitación del correspondiente expediente, que se iniciará por el órgano de contratación motivando la necesidad del contrato en los términos previstos en el artículo 28 de esta Ley y que deberá ser publicado en el perfil de contratante"*. Por su parte, el artículo 73.1 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP) añade que la necesidad de la prestación objeto del contrato puede venir determinada "*bien por figurar ésta en planes previamente aprobados o autorizados, bien por estimarse singularmente necesaria*". Este mismo precepto exige en su apartado segundo que al expediente se incorpore un informe razonado del servicio que promueva la contratación, exponiendo la necesidad y las características de las prestaciones objeto del contrato. Este precepto, a pesar de ser anterior a la vigente LCSP, incide en la importancia ya referida de la planificación anticipada de la contratación, pues permite que la necesidad del contrato se justifique en el plan de contratación y el expediente pueda remitirse a dicho plan para justificar su tramitación.

La LCSP no especifica la forma del documento en que se debe justificar la necesidad de la contratación, a pesar de que en su artículo 63.3 a), al referirse a la información relativa a los contratos que los órganos de contratación deben publicar en el perfil del contratante, sí menciona expresamente "la memoria justificativa del contrato", diferenciándola de otra información que también debe difundirse como el informe de insuficiencia de medios en el caso del contrato de servicios, la justificación del procedimiento de adjudicación, el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y el de prescripciones técnicas (PPT) o el documento de aprobación del expediente, entre otras. Por su parte, la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 28 de junio de 2018, al detallar los documentos que deben integrar el extracto del expediente a remitir, se refiere con carácter general a "Documentación justificativa del contrato en la que se determinen la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse con el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas". Siguiendo un criterio antiformalista, no se debe exigir a los órganos de contratación que la justificación de la necesidad del contrato se realice de una forma específica o que el documento que la contenga se denomine memoria pero de los preceptos legales citados sí se deriva que es preciso que la justificación se documente al inicio del expediente administrativo, que el documento justificativo tenga una cierta entidad e individualidad propia respecto a otros elementos del expediente y que su contenido sea lo más detallado y preciso posible.

Con carácter general, el CIEMAT ha cumplido con esta exigencia legal de justificar adecuadamente la necesidad de cada una de las 64 licitaciones analizadas mediante la memoria justificativa del contrato en la que se detallan las necesidades administrativas a satisfacer y a través de un informe de justificación de la necesidad, firmados bien por el responsable del contrato, bien por el máximo responsable operativo del organismo. El Tribunal de Cuentas valora positivamente que, a pesar de la complejidad técnica que conlleva el objeto de la mayor parte de los contratos, los citados documentos realizan una explicación detallada y comprensible de las necesidades que se tratan de satisfacer.

II.2.2.2. TRAMITACIÓN URGENTE

Los expedientes n.^{os} 1, 9, 20 y 46 fueron tramitados por el procedimiento de urgencia. El artículo 119 de la LCSP regula esta posibilidad, que supone una reducción de los plazos de tramitación, cuando el contrato "responda a una necesidad inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público", señalando que el expediente deberá contener la declaración de urgencia hecha por el órgano de contratación, debidamente motivada.

En los cuatro expedientes señalados, el CIEMAT ha aprobado con carácter previo una declaración de urgencia, si bien en todas ellas la motivación del recurso a esta tramitación urgente plantea dudas sobre la concurrencia de una necesidad inaplazable o de razones de interés público:

- El expediente n.º 1, cuyo objeto fueron las obras de reforma parcial y acondicionamiento de nave en el edificio 31 del CIEMAT-Madrid y de traslado de equipos de la división de materiales en los edificios 30 y 31 del CIEMAT, presenta la peculiaridad de ser un contrato que fue licitado en julio de 2021, con número de expediente 286339, pero que fue objeto de desistimiento por parte del órgano de contratación al detectarse un error material no subsanable en el importe del presupuesto base de licitación sin IVA. Antes de producirse el desistimiento, se había firmado por parte el director general del CIEMAT, con fecha 24 de junio de 2021, la declaración de urgencia del expediente por razones de interés público, cuyo contenido se analizará a continuación. En la resolución de desistimiento de fecha 13 de julio de 2021 se acordó, además de desistir de la contratación, la descontracción del gasto retenido, afecto al expediente de la contratación, declarar que no podría promoverse una nueva licitación de su objeto en tanto subsistieran las razones que habían motivado el desistimiento del expediente y, por último, hacer constar que no procedía compensación alguna a los licitadores dado que ninguna empresa había presentado proposición.

  Tras el desistimiento y una vez subsanado el error, se procedió de inmediato a licitar un nuevo expediente con el mismo objeto y número 286.339-PR, lo que dio lugar a la aprobación de una nueva memoria justificativa de fecha 14 de julio de 2021 y a la publicación de un nuevo anuncio de licitación en el perfil del contratante. En la memoria justificativa de esta nueva licitación se hace referencia a la numeración del contrato desistido (286339) lo que induce a cierta confusión entre ambos expedientes, dado que esta circunstancia se repite en otros documentos como la orden de inicio del expediente, la justificación de la necesidad y la no división en lotes, la aprobación del proyecto de obra, el nombramiento de la mesa de contratación o incluso el acta de recepción final, en los que también se cita la numeración del contrato que fue objeto de resolución, en algunos casos por error y en otros porque se trata de documentos reutilizados de la licitación de la que se desistió, de fecha anterior a la nueva licitación del expediente 286.339-PR.

  El artículo 152.4 de la LCSP establece expresamente que "el desistimiento no impedirá la iniciación inmediata de un procedimiento de licitación", pero esta disposición no libera al órgano de contratación del cumplimiento en la nueva licitación de ninguna de las formalidades previstas en la normativa de contratación y, por tanto, de formar un nuevo

expediente con toda la documentación requerida. De este modo, el empleo de documentos de la anterior licitación y su incorporación al nuevo expediente no es una práctica aceptable en una materia tan reglada como la contratación pública, por más que en este caso haya podido permitir una tramitación más ágil del expediente. En cualquier caso, hubiera sido aconsejable que en la memoria justificativa del expediente 286.339-PR se hubiera mencionado la existencia de una resolución por desistimiento del expediente 286339, para evitar confusiones entre ambos.

Por lo que respecta a la aludida declaración de urgencia, entre la documentación del expediente n.º 286.339-PR que consta en el perfil del contratante, en la plataforma de contratación del Tribunal de Cuentas y en la expresamente requerida para la fiscalización, no se encuentra la declaración de urgencia de este expediente, aunque el anuncio de licitación de este, publicado en el perfil del contratante con fecha 15 de julio de 2021, remite a resolución de 24 de junio de 2021 como "justificación del procedimiento acelerado". Por ello, es preciso acudir a la publicación en el perfil del contratante del expediente del que se desistió para encontrar la declaración de urgencia ya referida, de fecha 24 de junio de 2021. Como ya se ha dicho y de acuerdo también con lo previsto en el artículo 119 de la LCSP, el expediente que sea objeto de tramitación urgente debe contener la declaración de urgencia hecha por el órgano de contratación, no pudiendo darse por cumplido este requisito por la existencia de una declaración de urgencia de fecha anterior a la nueva licitación que además no ha sido objeto de publicación en el nuevo expediente. Era preciso, en consecuencia, que el CIEMAT hubiera aprobado una nueva declaración de urgencia, aunque que su contenido hubiera sido idéntico al de la licitación resuelta.

En todo caso, procede analizar el contenido de la declaración de urgencia publicada en el expediente del que se desistió a efectos de determinar materialmente si el empleo de la tramitación urgente se justificó o no de manera adecuada. Esta declaración señala que "la necesidad imperiosa de tener ejecutado y en funcionamiento el Laboratorio de Prototipos de Imanes para Aceleradores para cumplir con los objetivos del programa, que engloba la colaboración de los laboratorios de distintos países, justifican la aplicación de la tramitación de urgencia al expediente de contratación para la reforma parcial y acondicionamiento de nave en el Edificio 31 del CIEMAT para la construcción de un laboratorio de prototipos de imanes para aceleradores y las obras necesarias de traslado de equipos de la división de materiales en edificios 30 y 31 del CIEMAT-Madrid (p-2038 y p-2039)". Así mismo, la declaración cita una resolución del órgano administrativo de recursos contractuales del País Vasco y la sentencia del Tribunal Supremo (TS) n.º 1229/2008, de 27 de febrero de 2008, que afirma que la necesidad inaplazable "comporta el que no se pueda esperar para la celebración del contrato porque exista un límite temporal impuesto por las circunstancias del caso, hecho que se ha de acreditar en el expediente;" y que, "lo mismo sucede con el segundo supuesto, deben concurrir las razones de interés público que hagan preciso, que exijan acelerar la adjudicación, que no la ejecución del contenido del contrato". Además, en esta sentencia el TS también recuerda que "la declaración de urgencia que exige la ley se debe realizar por el órgano competente para contratar y estar debidamente motivada" y, en relación con la motivación, que se tiene que tratar "de una situación urgente objetivamente evaluable y no apreciada de manera subjetiva por el órgano de contratación, de manera que responda la urgencia a razones de interés público que se acrediten de manera razonable y con criterios de lógica, o que se demuestre la necesidad inaplazable de tramitar el procedimiento con la urgencia que requiera, a fin de que no se altere de manera no justificada el procedimiento ordinario de contratación que la Ley prevé como garantía del interés público". Por todo ello y a la vista de las obligaciones previstas en el programa de investigación de imanes superconductores de muy alto campo (PRISMAC), el órgano de

contratación estimó motivada la concurrencia de una razón de interés público en la aplicación de la tramitación de urgencia al expediente de contratación.

En definitiva, el CIEMAT justificó el empleo de la tramitación de urgencia en este expediente por razón de la existencia de interés público que hacía preciso acelerar la adjudicación del contrato. Dicha razón de interés público era el cumplimiento de los objetivos y las obligaciones asumidas en el marco del programa de investigación PRISMAC, que implicaban la necesidad imperiosa de tener ejecutado y en funcionamiento el Laboratorio de Prototipos de Imanes para Aceleradores. A estos efectos, la declaración de urgencia se remite al "Anexo I", documento que no se adjunta a dicha declaración ni consta en el expediente. Cabe suponer que en dicho anexo se detallan los compromisos y obligaciones asumidos por el CIEMAT y los objetivos específicos del programa, así como los plazos o fechas precisas en las que debía estar en funcionamiento el laboratorio, pero lo cierto es que la declaración de urgencia no hace referencia a ellos, sino que solo cita obligaciones y objetivos genéricos que no fundamentan adecuadamente la razón de interés público en la que se basa la urgencia. Hubiera sido aconsejable que ese detalle hubiera sido incluido en la declaración de urgencia para justificar motivadamente, como exige la Ley, el recurso a esta forma de tramitación extraordinaria en un contrato que, por otra parte, no finalizó su ejecución hasta el mes de junio de 2023, según consta en el acta de recepción, a pesar de que estaba prevista su realización en un plazo de ocho meses.

- En los expedientes n.os 9, 20 y 46 las declaraciones de urgencia aprobadas en cada uno de ellos justifican el recurso a esta tramitación tanto por la existencia de una necesidad inaplazable como por la concurrencia de razones de interés público que hacen preciso acelerar su adjudicación. En todas estas declaraciones se justifica el recurso a esta tramitación extraordinaria al considerar que existe una necesidad inaplazable de tramitar el procedimiento con carácter de urgencia, por razones de interés público, de manera que se permita la licitación del contrato dentro de los plazos establecidos en el PRTR. Es decir, la justificación de la tramitación urgente es la necesidad de cumplir con los plazos previstos en el citado PRTR, pero en ninguna de estas declaraciones se explicitan cuáles son esos plazos, ni las razones específicas de interés público que sí concurren en estos expedientes y no en el resto de los expedientes objeto de la fiscalización licitados en ejecución del PRTR y que se han tramitado de forma ordinaria. Únicamente en el caso del expediente n.º 9 se alude también al "deterioro natural por el transcurso del tiempo de las instalaciones del edificio 22, unido al aumento de la activada ordinaria del Organismo una vez que se encuentra en vías de superación el estado provocado por la pandemia derivada del Covid 19", lo que, junto con la obligación de cumplimiento de los plazos del PRTR, ha dado como resultado la necesidad imperiosa de llevar a cabo a la mayor brevedad la contratación de las obras.

  De acuerdo con el artículo 119.1 de la LCSP, los expedientes podrán ser objeto de tramitación urgente por dos motivos, en primer lugar, porque la celebración del contrato responda a una necesidad inaplazable y, en segundo lugar, porque existan razones de interés público que hagan preciso acelerar su adjudicación. De acuerdo con la reiterada doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) expresada, entre otras, en las Resoluciones 148/2012 y 149/2012, ambas de 16 de julio "La aplicación del procedimiento de urgencia del artículo 119 de la LCSP exige, como ha señalado este Tribunal, que exista una necesidad inaplazable, esto es, la necesidad de atender un asunto de forma inmediata e ineludible, o que la adjudicación deba acelerarse por razones de interés público, siendo necesario que el expediente de contratación contenga la declaración de urgencia acordada por el órgano de contratación, debidamente motivada."

En consecuencia, debe acreditarse el cumplimiento de un elemento objetivo y un elemento formal para la adopción de este procedimiento. El elemento objetivo sería la existencia de una necesidad inaplazable o una razón de interés público, y el elemento formal sería la declaración de urgencia debidamente aprobada por el órgano de contratación. Como ya se ha mencionado, en los tres expedientes citados existe una declaración de urgencia correctamente aprobada, pero en las declaraciones se aprecia una motivación poco detallada y cierta confusión entre los dos motivos que pueden dar lugar a la tramitación urgente al justificarse el empleo de esta tramitación extraordinaria en la existencia de "una necesidad inaplazable de tramitar el procedimiento con carácter de urgencia, por razones de interés público". Si bien es posible que en un expediente puedan concurrir los dos motivos aludidos, en las declaraciones de urgencia de los expedientes n. os 9, 20 y 46 no se detalla con claridad la existencia de una necesidad inaplazable que hiciera necesaria la celebración de los contratos, en el sentido de una necesidad que requiriera atenderse de forma inmediata e ineludible. Lo que se deduce de la breve motivación de las declaraciones es la existencia de una razón de interés público en acelerar la adjudicación de los contratos (que no necesariamente su ejecución), consistente en la necesidad de cumplir los plazos establecidos en el PRTR.

En cualquier caso, los dos presupuestos habilitantes para la tramitación urgente de los expedientes de contratación –urgencia en la celebración por necesidad inaplazable o aceleración de la adjudicación por razones de interés público–, constituyen dos conceptos jurídicos indeterminados que, según declaró el TACRC "se deben examinar bajo la correcta interpretación de su halo conceptual". En este sentido, el TACRC, al analizar, en la Resolución n.º 3/2016, de 12 enero de 2016, si concurrían razones de interés público para poder renunciar a la celebración de un contrato, declaró que "el concepto de interés público constituye, como es sabido, el prototipo de concepto jurídico indeterminado caracterizado, como su propio nombre indica, por la indeterminación previa de los supuestos precisos constitutivos de su existencia, debiendo ser, en cada caso, el operador jurídico quien resuelva, en vista de las circunstancias concurrentes, si existe o no un interés público que pueda justificar la decisión adoptada, ya que el interés público es la razón de ser justificadora de toda la actuación de la Administración y de los Poderes Públicos en general, que no pueden actuar arbitrariamente adoptando decisiones por simple conveniencia o cambiar injustificadamente de criterio."

El TACRC avaló que la posibilidad de obtención y, por lo tanto, de disposición de fondos públicos, como sucede en estos casos respecto a los fondos del PRTR, puede constituir una razón de interés público que haga necesaria la aceleración de la adjudicación de un contrato y posibilite la tramitación urgente del expediente, siempre que se cumpla con la obligación de que la declaración de urgencia, debidamente motivada, conste en el expediente. La sentencia del TS n.º 1229/2008, de 27 de febrero de 2008, antes referida y citada por el propio órgano de contratación, exige, en relación con la motivación, que se trate de una situación urgente objetivamente evaluable y no apreciada de modo subjetivo por el órgano de contratación, de modo que responda la urgencia a razones de interés público que se acrediten de modo razonable y con criterios de lógica.

Aunque eventualmente en los expedientes citados pueda concurrir esta razón de interés público, lo cierto es que hubiera sido aconsejable que las declaraciones de urgencia hubieran precisado los plazos que eran necesarios cumplir en el marco de las obligaciones del PRTR y, sobre todo, qué circunstancias se apreciaban en estos contratos para recurrir a la tramitación urgente que no se daban en el resto de los contratos licitados en ejecución de dicho plan. En este sentido, el artículo 50 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre,

por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, prevé expresamente que al licitar los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del PRTR, los órganos de contratación deberán examinar si la situación de urgencia impide la tramitación ordinaria de los procedimientos de licitación, procediendo aplicar la tramitación urgente del expediente prevista en el artículo 119 de la LCSP, en cuyo caso establece ciertas especialidades en la aplicación de esta tramitación extraordinaria. Pero, como el propio RD-L recuerda, esta habilitación no excluye que en el expediente se incluya la declaración de urgencia hecha por el órgano de contratación, debidamente motivada. De acuerdo con la letra e) del citado artículo 50 del RD-L 36/2020, en el caso de los contratos sujetos a regulación armonizada, la motivación de la declaración de urgencia deberá ser incluida igualmente en el anuncio de licitación, requisito que se cumple en el caso del expediente n.º 20, pero no en el del n.º 1 antes referido.

II.2.2.3. INFORME DE INSUFICIENCIA DE MEDIOS

El artículo 116.4.f) de la LCSP establece que en los contratos de servicios deberá incorporarse al expediente un "informe de insuficiencia de medios", en el que se justifique que el órgano de contratación carece de medios suficientes para hacer frente a las necesidades que se pretenden satisfacer con el correspondiente contrato, no bastando con la mera referencia en otros documentos, como la orden de inicio o la memoria justificativa de la necesidad de contratar.

De las 64 licitaciones fiscalizadas, 6 de ellas correspondían a contratos de servicios (n.os 20, 26, 27, 45, 46 y 48) y en estos seis expedientes se elaboró un informe de insuficiencia de medios, de acuerdo con lo requerido por el citado artículo. No obstante, en el informe aportado en el expediente n.º 48, la Secretaría General del CIEMAT se limita a manifestar su conformidad con el informe emitido por la Unidad Peticionaria en este contrato en lo relativo a la insuficiencia de medios personales, sin que dicho informe conste en el expediente. En los otros cinco contratos de servicios analizados sí se ha aportado el informe de insuficiencia de medios elaborado por el responsable de la unidad, pero en todos ellos la justificación se hace en términos excesivamente genéricos e imprecisos, ya que únicamente se manifiesta que los medios materiales y personales de los que dispone el CIEMAT son insuficientes para cubrir las necesidades que se tratan de satisfacer a través del contrato de servicios, no considerándose conveniente la ampliación de dichos medios por estimarse antieconómico para los intereses de la Administración. Hubiera sido recomendable que se especificaran cuáles son los medios disponibles y qué estimaciones económicas se han realizado para considerar antieconómica la ampliación de los medios existentes.

II.2.3. Justificación de la no división en lotes del objeto del contrato

El artículo 99.3 de la LCSP establece que *"Siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, deberá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes" y* añade que, no obstante, los órganos de contratación podrán no dividir en lotes el objeto del contrato cuando existan motivos válidos, que deberán justificarse debidamente. A continuación, este precepto enumera sin carácter de *numerus clausus* dos motivos que se considerarán válidos en todo caso: el riesgo de restringir la competencia y el hecho de que la realización independiente de las prestaciones dificulte la correcta ejecución del contrato desde el punto de vista técnico, incluyendo aquellos casos en que la naturaleza del objeto del contrato implique la necesidad de coordinar la ejecución de las diferentes prestaciones, motivos que en cualquier caso también deberán justificarse.

La LCSP incorporó esta previsión para facilitar el acceso a la contratación pública a un mayor número de empresas, en particular a las pequeñas y medianas empresas (PYMES).

La justificación de la no división en lotes del objeto del contrato debe estar suficientemente motivada en los expedientes de contratación al tratarse de un supuesto excepcional a la regla general prevista en la LCSP, sin perjuicio de las facultades de los órganos de contratación para considerar las circunstancias determinantes de la no división en lotes del objeto de los contratos.

Únicamente en 3 de las 64 licitaciones fiscalizadas sí se formaron lotes y la mayor parte de los 61 contratos en los que no existió división en lotes son contratos de suministro en los que el objeto era la entrega de un único elemento o unidad funcional, como por ejemplo un microscopio, un simulador solar, un prototipo o un equipo lector, lo que hacía materialmente imposible la división en lotes y se encuentra justificado de modo preciso en los informes que constan en cada uno de estos expedientes. Incluso en aquellos expedientes que tiene por objeto la adquisición de más de una unidad, como, por ejemplo, los contratos n.os 31 y 53, licitados para la adquisición de cajas de guantes blindadas y convencionales y de cajas de guantes de laboratorio con ventanas de seguridad, respectivamente, la justificación de la no división en lotes se realiza de forma detallada, aportando las explicaciones técnicas oportunas. Como excepción entre los contratos de suministro, en el caso del n.º 37 (suministro de 2 equipos para medida por Láser) la justificación es demasiado genérica, ya que el informe aportado se limita a señalar que "la realización independiente de las diversas prestaciones comprendidas en el objeto del contrato dificultará la correcta ejecución del mismo desde el punto de vista técnico debido a que se trata de la adquisición de dos LIDARS iguales, que no puede ser objeto de suministros separados en diferentes lotes".

Por el contrario, en el caso de los contratos de obras y de servicios, existen 8 expedientes (n. os 1, 6, 20, 21, 23, 34, 40 y 46) en los que la justificación de la no división no responde a criterios objetivos y valorables externamente, sino que es excesivamente genérica, pues se limita a citar de manera más o menos literal el contenido del artículo 99.3 b) de la LCSP, sin concretar adecuadamente las razones de carácter técnico, económico, o que pudieran derivarse de la propia naturaleza del objeto del contrato en las que se basa dicha justificación.

En estos casos, se emplean expresiones tales como: *"separar la ejecución de las diferentes partidas de la obra afecta a la correcta ejecución de la misma desde el punto de vista técnico, no siendo posible la coordinación de la ejecución de dichas partidas por distintos contratistas"* o *"el riesgo para la correcta ejecución del contrato en caso de división procede de la naturaleza del objeto del mismo, ya que se trata de una unidad indivisible que implica la necesidad de coordinar la ejecución de las diferentes partidas y realizar un control de la ejecución global de la obra por la misma empresa contratista"*.

No es suficiente la simple reproducción de los motivos señalados en el artículo 99.3 de la LCSP como ocurre en los expedientes señalados, siendo necesario explicar las concretas dificultades de carácter técnico en las que se basa dicha justificación, aportando datos adicionales, en su caso, que fundamenten dichas afirmaciones.

En cuanto a la "necesidad de coordinación de la ejecución" señalada igualmente, en el caso de que se contrate con más de una empresa adjudicataria, no se puede dar por sentado que la división del objeto del contrato en lotes adjudicados a distintas empresas sea necesariamente menos eficaz, a menos que también se justifique de manera adecuada en el expediente.

A este respecto, la Resolución número 1026/2018, de 13 de noviembre, del TACRC, señala lo siguiente "(...) *en este sentido, es cierto que la justificación que ha de ofrecer el órgano de*

contratación, si bien no ha de ser necesariamente exhaustiva, sí es cierto que debe referirse a las concretas razones que concurren en ese expediente, sin que sea admisible la mera formulación del propio precepto para considerar cumplida esta obligación. Por otro lado, habrán de tenerse en cuenta las circunstancias concurrentes en cada expediente para poder determinar si la justificación ofrecida por el órgano de contratación es suficientemente expresiva de dichas razones o no, único elemento al que podría en su caso alcanzar la revisión de este Tribunal que, por lo demás, tiene vedada la supervisión de la corrección técnica de dicha decisión, en virtud de la doctrina de la discrecionalidad técnica que, desde luego, resulta de plena aplicación a esta cuestión".

II.2.4. Justificación de la elección del procedimiento y de los criterios de adjudicación

La LCSP dispone en su artículo 116.4 que en el expediente se justificará adecuadamente tanto la elección del procedimiento de licitación como los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato. Con carácter general, el artículo 131.2 establece que, en los contratos que celebren las Administraciones Públicas, la adjudicación se realizará, ordinariamente utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación basados en el principio de mejor relación calidad-precio, y utilizando el procedimiento abierto o el procedimiento restringido.

No obstante, en los supuestos del artículo 168 podrá seguirse el procedimiento negociado sin publicidad; en los casos previstos en el artículo 167 podrá recurrirse al diálogo competitivo o a la licitación con negociación, y en los indicados en el artículo 177 podrá emplearse el procedimiento de asociación para la innovación.

Por otra parte, los contratos financiados con fondos procedentes del PRTR podrán ser tramitados por el procedimiento abierto simplificado abreviado previsto en el artículo 159.6 de la LCSP en el caso de tratarse de contratos de obras de valor estimado inferior a 200.000 euros y a los contratos de suministros y servicios de valor estimado inferior a 100.000 euros, en virtud de lo previsto en el artículo 51 del RD-L 36/2020, que elevó los umbrales mínimos establecidos de ordinario por la LCSP (80.000 euros en contratos de obras y 60.000 euros en los de suministros y servicios).

El procedimiento negociado sin publicidad ha sido empleado en el 20 % de las licitaciones analizadas (13 de 64). Todas ellas son contratos de suministros y en la práctica totalidad de los casos el empleo de este procedimiento se justifica porque el objeto del contrato es un suministro con unos requisitos técnicos o unos derechos de exclusiva que hacen que solo puede ser encomendado a un empresario determinado, lo cual se motiva de forma adecuada en estos expedientes. Como excepción, el expediente n.º 12 fue tramitado por el procedimiento negociado sin publicidad por razón de la concurrencia de una imperiosa urgencia que demandaba una pronta ejecución del contrato y que no podía lograrse mediante la aplicación de la tramitación de urgencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 168.b) 1º de la LCSP. La razón de la urgencia, consistente en la necesidad de evitar la extensión de la contaminación de unas instalaciones por una bacteria, se encuentra justificada adecuadamente en el expediente, pero en este no se explica porque la tramitación de urgencia no servía para lograr una pronta ejecución. Es cierto que en este caso la aplicación del procedimiento negociado sin publicidad no limitó en exceso la competencia porque hubo tres empresas que concurrieron a la licitación, pero hubiera sido deseable que en el expediente se hubieran justificado las razones de no acudir a la tramitación de urgencia, teniendo en cuenta además que, como se analizará más adelante, en este contrato se produjo un retraso en la ejecución superior a los cinco meses.

Dentro de las especialidades en la tramitación del procedimiento negociado sin publicidad, el artículo 170.2 de la LCSP prevé que, cuando únicamente participe un candidato, la mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación, siempre y cuando sea posible, deberá negociar con él en los términos que se señalan en el apartado 5 del artículo 169.

En 7 de los 13 expedientes tramitados por este procedimiento (n. os 3, 5, 11, 12, 26, 30 y 54), se obtuvo una mejora mínima del precio inicialmente ofertado, mientras que en los seis restantes (n. os 2,17, 29, 36, 51 y 62) no existe constancia documental de los aspectos que se negociaron con la empresa invitada o, en su caso, de las razones que impidieron la negociación de los mismos y que dieron lugar a la aceptación de la oferta realizada por la empresa, tras declinar esta la revisión de su primera oferta.

II.2.5. Aspectos económicos de la preparación de los contratos

II.2.5.1. CERTIFICADO DE EXISTENCIA DE CRÉDITO

De acuerdo con el artículo 116.3 de la LCSP, las entidades con presupuesto limitativo deben incorporar al expediente de contratación el certificado de existencia de crédito.

Este requisito es una cautela previa básica para evitar que se adjudique y se inicie una compra pública sin disponibilidad y reserva de los recursos necesarios para atender la posterior obligación de pago, siendo causa de nulidad del contrato la carencia o insuficiencia de crédito, conforme al artículo 39.b) de la LCSP.

En todas las licitaciones examinadas constan en el expediente, bien certificados de existencia de crédito o bien documentos contables de retención de crédito por importe superior al presupuesto de licitación sin IVA, que acreditan la existencia y retención de crédito adecuado y suficiente para atender posteriormente las obligaciones de pago. Como excepción, en el expediente n.º 1, cuyo presupuesto base de licitación (IVA excluido) es de 3.193.157,35 euros y que, como ya se ha mencionado, trae causa de una licitación anterior de la que se desistió por la concurrencia de un error material no subsanable, se ha observado que, en fechas anteriores a la licitación del nuevo contrato, se emitieron documentos RC por importe total de 3.475.002,06 euros. Posteriormente, tras el desistimiento y la licitación de un nuevo contrato, debería haberse realizado la descontracción del gasto retenido, tal y como acordaba expresamente la resolución de desistimiento de 13 de julio de 2021, y una nueva retención de crédito. Sin embargo, lo que consta en el expediente es la emisión, entre el 28 de julio y el 9 de septiembre de 2021, de varios documentos RC de signo positivo y negativo que no acreditan la descontracción de la totalidad del gasto retenido del expediente del que se desistió ni tampoco la retención de crédito en cuantía suficiente, es decir, igual o superior al importe del presupuesto base de licitación del nuevo expediente.

Por otra parte, dado que este expediente es de un contrato de obra de carácter plurianual, con abonos parciales mediante la emisión de las correspondientes certificaciones de obra, de acuerdo con el artículo 47.2 de la LGP, debería haberse efectuado una retención adicional de crédito del 10 por ciento del importe de adjudicación, en el momento en que ésta se realizó, sin que dicha retención adicional se haya acreditado en el expediente.

II.2.5.2. CONTROL FINANCIERO PERMANENTE

El citado artículo 116.3 de la LCSP también exige que en el expediente se deje constancia de la fiscalización previa por parte de la Intervención. No obstante, en el caso del CIEMAT, al tratarse de un OPI y de acuerdo de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.1 del Real Decreto-ley 3/2019, de 8 de febrero, de medidas urgentes en el ámbito de la Ciencia, la Tecnología, la Innovación y la Universidad, el organismo está sujeto al control financiero permanente en sustitución de la función interventora.

El artículo 3.2 del citado RD-L 3/2019 añade que los OPIs habrán de dar cuenta a la Intervención General de la implementación de las recomendaciones que consten en los informes definitivos en el plazo de un mes desde su emisión. Así mismo, establece que la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) elaborará un informe global anual de control financiero permanente y, en caso de que esté contemplado en el correspondiente Plan Anual de Auditoría, de auditoría pública de los OPIs que recogerá los resultados más significativos de los informes emitidos, así como de las recomendaciones y su seguimiento. Dicho informe deberá ser objeto de publicación.

La IGAE ha elaborado y publicado[3], para cada uno de los ejercicios fiscalizados, un informe global anual sobre los principales resultados de las actuaciones de control del plan de control financiero permanente y del plan de auditorías en organismos públicos de investigación, realizadas por las Intervenciones Delegadas en los organismos.

Las principales conclusiones de estos informes respecto al CIEMAT se exponen resumidamente en el Anexo III.

II.2.6. Responsable del contrato

La LCSP exige en su artículo 62.1 a los órganos de contratación que designen un responsable del contrato al que corresponderá supervisar su ejecución y adoptar las decisiones y dictar las instrucciones necesarias con el fin de asegurar la correcta realización de la prestación pactada, dentro del ámbito de facultades que aquellos le atribuyan, indicando a continuación la posibilidad de que sea una persona física o jurídica, vinculada a la entidad contratante o ajena a ella. Asimismo, establece que las facultades del responsable del contrato en los contratos de obras serán ejercidas por el director facultativo.

Del análisis de los PCAP y demás documentos que integran el expediente de contratación se obtuvieron los siguientes resultados:

- En 49 expedientes (77 % de los examinados) la designación del responsable del contrato se realizó nominativamente indicando además el cargo que ocupa en el CIEMAT.

- En 15 expedientes (n.os 1, 5, 9, 11, 12, 17, 23, 26, 34, 40, 51, 53, 55, 60 y 61), que representan el 23 % de los fiscalizados, la designación del responsable del contrato es excesivamente genérica, dado que en ellos se indica únicamente el cargo, pero no se identifica nominativamente al responsable, lo cual constituiría una buena práctica orientada a la mejor identificación de dicho responsable.

II.2.7. Pliego de cláusulas administrativas particulares

De acuerdo con el artículo 122 de la LCSP, los PCAP deberán aprobarse previamente a la autorización del gasto o conjuntamente con ella, y siempre antes de la licitación del contrato, o de no existir esta, antes de su adjudicación, y solo podrán ser modificados con posterioridad por error material, de hecho, o aritmético. En otro caso, la modificación del pliego conllevará la retroacción de actuaciones. Este precepto también regula el contenido del pliego en el que, entre otros, se incluirán necesariamente los criterios de solvencia y adjudicación del contrato; las consideraciones sociales, laborales y ambientales que como criterios de solvencia, de adjudicación o como

[3] https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Control/CFPyAP/Paginas/InbformeGeneral.aspx

condiciones especiales de ejecución se establezcan; los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones de las partes del contrato; la previsión de cesión del contrato y la obligación del adjudicatario de cumplir las condiciones salariales de los trabajadores conforme al convenio colectivo sectorial de aplicación.

En todo caso, los contratos se ajustarán al contenido de los PCAP, cuyas cláusulas se consideran parte integrante de los mismos. La aprobación de los pliegos corresponderá al órgano de contratación, que podrá, asimismo, aprobar modelos de pliegos particulares para determinadas categorías de contratos de naturaleza análoga. En este sentido, los órganos de contratación son libres para dar a los pliegos el contenido que consideren oportuno, siempre que no sea contrario a la ley, pero, una vez que los mismos han sido aprobados y se ha publicado la convocatoria de la licitación, se encuentran vinculados a ellos, de modo que no podrán incluir alteraciones que puedan perjudicar a los licitadores, pues ello sería contrario a los principios rectores de la contratación pública que recoge el artículo 1.1 de la LCSP, especialmente al principio de no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores.

II.2.7.1. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN Y NEGOCIACIÓN

Entre los objetivos que persigue la LCSP destaca el de conseguir una mejor relación calidad-precio en las prestaciones contractuales. Para ello, los órganos de contratación tienen la obligación de velar por que el diseño de los criterios de adjudicación permita obtener obras, suministros y servicios de calidad al mejor precio posible. El artículo 145 de la LCSP dispone que esta mejor relación calidad-precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos y, entre estos últimos, podrán incluirse aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato.

De la relevancia que la propia LCSP otorga a estos aspectos da cuenta la redacción de su artículo 1, cuyo apartado 3 dispone: *"En toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos"*.

Para que se dé esta vinculación entre los criterios sociales y medioambientales y el objeto de los contratos, el artículo 145.6 de la LCSP exige que dichos criterios se refieran o integren las prestaciones que deban realizarse en cualquiera de sus aspectos, incluidos los factores que intervienen en los procesos específicos de producción, prestación o comercialización o de otra etapa de su ciclo de vida.

Por su parte el artículo 146 de la LCSP establece que cuando se utilicen una pluralidad de criterios de adjudicación, en su determinación, siempre y cuando sea posible, se dará preponderancia a aquellos que hagan referencia a características del objeto del contrato que puedan valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos.

En este contexto, tras el análisis realizado de los criterios de adjudicación y/o negociación previstos en los PCAP de los expedientes de contratación fiscalizados se observa lo siguiente:

- En 11 expedientes de contratación (n.ºs 2, 3, 5, 11, 17, 30, 36, 51, 54, 60 y 62) de los 64 examinados, se utilizó el criterio precio como único criterio de adjudicación y/o negociación, sin aplicación de fórmula matemática, adjudicándose el contrato al licitador que ofreciera la oferta económica más ventajosa. De estos 11 expedientes, 10 de ellos fueron adjudicados

por procedimiento negociado sin publicidad y 1 de ellos (expediente n.º 60) fue adjudicado por procedimiento abierto simplificado.

- En 53 expedientes (82%) se utilizaron una pluralidad de criterios para la adjudicación y/o negociación de los contratos por procedimiento abierto o por procedimiento negociado sin publicidad. En los PCAP de estos 53 contratos se establecieron distintas fórmulas para la valoración del criterio precio. Si bien esto no supone la infracción de precepto alguno de la LCSP ni de los principios rectores de las licitaciones públicas, resultaría más razonable el establecimiento de una única fórmula para la valoración del precio, al tratarse de expedientes licitados por un mismo organismo.

- Respecto a la valoración del criterio precio en estos 53 expedientes, en los PCAP de 46 expedientes se indicó que cuando las ofertas presentadas por los licitadores fueran iguales al presupuesto de licitación, dichas ofertas serían valoradas con 0 puntos. La no concesión de puntuación por parte del CIEMAT a aquellos licitadores que no realicen esfuerzo de baja respecto al precio de licitación constituye una buena práctica orientada a la obtención de unos precios ajustados a la situación general de mercado con el fin de obtener una mayor eficiencia en la utilización de los fondos públicos, siendo recomendable su inclusión también en los 7 expedientes en los que no figura (expedientes n.ºs 8, 10, 21, 31, 34, 35 y 48).

- En los expedientes n.ºs 8, 10, 14, 15, 16, 24, 28, 29, 31, 32, 35, 37, 41, 49, 50, 53, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 63 y 64, la fórmula establecida en el PCAP para la valoración del precio no se fija respecto de magnitudes económicas (tales como el presupuesto de licitación y el precio ofertado por los licitadores) sino respecto a los porcentajes de las bajas ofertadas por las empresas licitadoras, lo que da lugar a resultados desproporcionados en las puntuaciones otorgadas, produciéndose grandes diferencias en las puntuaciones cuando existen mínimas diferencias en las bajas económicas ofertadas. Ello resulta contrario a los principios de economía y eficiencia dado que las fórmulas empleadas para valorar el criterio precio deben garantizar una adecuada proporcionalidad entre las ofertas presentadas y las puntuaciones asignadas a cada una de ellas. A modo de ejemplo de esta circunstancia puede reseñarse la fórmula empleada en el expediente n.º 14, tal y como aparece reflejada en el cuadro de características del PCAP:

> **VALORACIÓN: hasta 90 puntos**, de acuerdo con la siguiente fórmula:
>
> Se valorará con la máxima puntuación a la proposición que ofrezca un mayor porcentaje de baja.
> El resto de ofertas se valorarán aplicando la siguiente fórmula:
>
> $$Px = \frac{\%Of_x}{\%Of_b} \times MaxPuntos$$
>
> Donde:
> - Px es la puntuación obtenida por el licitador.
> - %Ofx es el porcentaje a la baja de la oferta del licitador.
> - %Ofb es el porcentaje a la baja del menor precio ofertado.
> - MaxPuntos es la máxima puntuación alcanzable (100).
>
> Cuando el importe de la oferta presentada por el licitador fuese igual al presupuesto de licitación, IVA excluido, dicha oferta se valorará con cero puntos.

Como puede observarse, la fórmula que el órgano de contratación ha utilizado para otorgar los 90 puntos del criterio precio no es proporcional. Así, por ejemplo, si suponemos 2 únicas ofertas, cuyas bajas respecto al presupuesto de licitación sean del 1 % y del 2 %

respectivamente, el licitador cuya baja sea del 2 % recibirá el total de los puntos en juego, mientras que el licitador cuya baja sea del 1 % solamente recibirá la mitad de los puntos en juego (ya que se divide su baja entre la baja de la mejor oferta, es decir, en este caso se divide 1/2, lo cual da 0,5). Como consecuencia de ello, pequeñas diferencias en las ofertas (en el ejemplo práctico mencionado, la diferencia entre ambas ofertas es de un 1 %) se traducen en grandes diferencias (en el ejemplo citado, la diferencia es del 50 %) en las puntuaciones asignadas. Además, la propia construcción de esta fórmula otorga resultados diferentes para supuestos muy similares. Si suponemos el mismo ejemplo anterior, pero en este caso las bajas son del 2 % y del 3% respectivamente (es decir, la mejor oferta sigue siendo un 1 % mejor que la peor, igual que en el ejemplo anterior), la oferta cuya baja es del 3 % seguiría recibiendo la totalidad de los puntos en juego, pero la oferta cuya baja es del 2 % no recibiría la mitad de los puntos (como sucedía en el ejemplo anterior), sino que recibiría 2/3, es decir, 0,66. En aquellos expedientes en que el precio pondera el 100 %, el hecho de que la fórmula no sea proporcional no es tan relevante como en aquellos otros, como el del ejemplo expuesto, en el que el precio no pondera el 100 %, pues los puntos "perdidos" por un licitador en aplicación de una fórmula mal diseñada pueden ser irrecuperables aun cuando dicho licitador obtenga más puntos en los restantes criterios.

II.2.7.2. CONDICIONES ESPECIALES DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO EXIGIDAS EN LOS PCAP

La LCSP establece en su artículo 202 la obligatoriedad de incluir en los PCAP, al menos, una condición especial de ejecución referida a consideraciones económicas relacionadas con la innovación, o de tipo medioambiental o de tipo social. Estas condiciones especiales de ejecución deben estar vinculadas al objeto del contrato en el sentido del artículo 145, no ser directa o indirectamente discriminatorias, han de ser compatibles con el Derecho de la Unión Europea, indicarse en el anuncio de licitación y, de conformidad con el artículo 116.4.c), deben quedar justificadas adecuadamente en el expediente. Asimismo, los pliegos pueden establecer penalidades, para el caso de incumplimiento, o atribuirles el carácter de obligaciones contractuales esenciales, a los efectos señalados en la letra f) del artículo 211, constituyendo en este caso su incumplimiento causa de resolución contractual.

Dentro de las condiciones especiales de ejecución referidas a consideraciones de tipo social que, de conformidad con el artículo 202 de la LCSP, pueden incluirse en los PCAP, el apartado segundo del citado artículo se refiere expresamente, entre otras, a aquellas que pueden introducirse con la finalidad de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en el mercado laboral, favoreciendo la aplicación de medidas que fomenten la igualdad entre mujeres y hombres en el trabajo; y de favorecer la mayor participación de la mujer en el mercado laboral y la conciliación del trabajo y la vida familiar.

Se ha comprobado que en todos los PCAP de los contratos examinados se establecen condiciones especiales de ejecución, observándose lo siguiente:

- Solo en 5 expedientes (n.os 5, 20, 27, 45 y 46) de los 64 fiscalizados (el 7,8 %), se incluyeron consideraciones relacionadas con la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres consistentes en la adopción de "*las medidas necesarias cuya finalidad sea el fomento de la igualdad entre hombres y mujeres en el trabajo, que se materializan en la no discriminación salarial por igual trabajo y categoría profesional entre hombres, mujeres y personas con discapacidad"*, en el expediente n.º 5; o en "*garantizar la paridad salarial entre las mujeres, hombres y otros trabajadores de identidad o condición sexual o expresión de género diferente"*, en los expedientes n.os 20, 27, 45 y 46. Las condiciones especiales de ejecución

señaladas se limitan a recordar la obligación de cumplimiento de la legislación en materia de igualdad, pero no ha quedado acreditado en los expedientes su vinculación con el objeto del contrato, en particular en los términos que requiere el artículo 145 en relación con el 116 de la LCSP. El establecimiento de esta vinculación y la concreción de medidas específicas de aplicación durante la ejecución del contrato resulta necesario para lograr su cumplimiento, y no limitarlo a un compromiso genérico de la empresa adjudicataria del cumplimiento de la legislación en materia de igualdad.

- En 59 expedientes fiscalizados (el 92,2 %) se incluyeron consideraciones medioambientales, tales como que *"se apliquen criterios que favorezcan la máxima reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, la promoción del reciclado de materiales y el uso de embalajes reutilizables y degradables, tal y como, también se contempla en el Plan de Contratación Pública Ecológica…"* Las citadas condiciones están expresadas de manera excesivamente genérica suponiendo un mero recordatorio de la obligación de cumplimiento de la legislación en materia de sostenibilidad ambiental.

- En cuanto a las actuaciones de control y seguimiento para comprobar el cumplimiento de las condiciones especiales de ejecución previstas en los PCAP, se observó que en 8 expedientes (n.os 14, 15, 16, 20, 27, 45, 46 y 48), no se preveían actuaciones y en los 56 expedientes restantes la acreditación del cumplimiento de dichas condiciones se debía realizar mediante la declaración responsable de su cumplimiento formulada por la propia empresa adjudicataria, lo que podría resultar insuficiente, como único sistema de control para garantizar su efectividad, sin que consten en los expedientes otras comprobaciones formales durante la ejecución de los contratos. De hecho, en 14 de esos 56 contratos (n.os 1, 5, 6, 8, 9, 10,12, 29, 21, 34, 35, 37, 41 y 50) no consta en el expediente que las empresas adjudicatarias hayan aportado la citada declaración responsable.

- Por último, en todos los PCAP examinados, se estableció la imposición de penalidades al contratista en caso de incumplimiento de las condiciones especiales de ejecución, configurándose en algunos supuestos como causa de resolución del contrato.

II.3. PUBLICIDAD, ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS

II.3.1. Publicidad de los contratos

La publicidad se configura como un principio fundamental de la contratación al asegurar a todo licitador un tratamiento común por parte de todas las Administraciones Públicas y ser un instrumento que favorece la transparencia. Esta publicidad afecta a todas las fases del procedimiento de contratación desde el momento de la licitación hasta el de formalización del contrato e incluso puede ampliarse a momentos anteriores como el de planificación de las necesidades contractuales. La LCSP regula de manera exhaustiva la publicidad de la contratación, otorgando al perfil del contratante un papel principal como instrumento de publicidad de los distintos actos y fases de la tramitación de los contratos de cada entidad.

II.3.1.1. ANUNCIO DE LICITACIÓN.

De conformidad con el artículo 135.1 de la LCSP, el anuncio de licitación para la adjudicación de contratos de las Administraciones Públicas, a excepción de los procedimientos negociados sin publicidad, se publicará en el perfil de contratante. En los contratos celebrados por la Administración General del Estado, o por las entidades vinculadas a la misma que gocen de la naturaleza de

Administraciones Públicas, el anuncio de licitación se publicará además en el Boletín Oficial del Estado (BOE) y en el caso de los contratos sujetos a regulación armonizada (31 de los 64 fiscalizados) la licitación también deberá publicarse en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE).

Con carácter general, la publicidad de las licitaciones se ha ajustado a estas prescripciones legales con excepción del expediente n.º 45 en el que no consta la publicación del anuncio de licitación en el BOE.

II.3.1.2. INFORMACIÓN DE PUBLICACIÓN OBLIGATORIA EN EL PERFIL DEL CONTRATANTE.

El artículo 63.3 de la LCSP dispone que cada órgano de contratación debe publicar en el perfil del contratante al menos la siguiente información relativa a los contratos:

> a) La memoria justificativa del contrato, el informe de insuficiencia de medios en el caso de contratos de servicios, la justificación del procedimiento utilizado para su adjudicación cuando se utilice un procedimiento distinto del abierto o del restringido, el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas que hayan de regir el contrato o documentos equivalentes, en su caso, y el documento de aprobación del expediente.
>
> b) El objeto detallado del contrato, su duración, el presupuesto base de licitación y el importe de adjudicación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido.
>
> c) Los anuncios de información previa, de convocatoria de las licitaciones, de adjudicación y de formalización de los contratos, los anuncios de modificación y su justificación, los anuncios de concursos de proyectos y de resultados de concursos de proyectos, con las excepciones establecidas en las normas de los negociados sin publicidad.
>
> d) Los medios a través de los que, en su caso, se ha publicitado el contrato y los enlaces a esas publicaciones.
>
> e) El número e identidad de los licitadores participantes en el procedimiento, así como todas las actas de la mesa de contratación relativas al procedimiento de adjudicación o, en el caso de no actuar la mesa, las resoluciones del servicio u órgano de contratación correspondiente, el informe de valoración de los criterios de adjudicación cuantificables mediante un juicio de valor de cada una de las ofertas, en su caso, los informes sobre las ofertas incursas en presunción de anormalidad a que se refiere el artículo 149.4 y, en todo caso, la resolución de adjudicación del contrato.

El CIEMAT ha publicado en el perfil del contratante todos los expedientes fiscalizados, si bien en los siguientes casos la información era incompleta al no haberse publicado los documentos que se indican a continuación[4]:

- La memoria justificativa del contrato de los siguientes 13 expedientes: n.ºs 2, 3, 12, 17, 26, 27, 30, 51, 54, 55, 57, 61 y 63.

[4] El CIEMAT ha manifestado en sus alegaciones que ha procedido a la publicación de estos documentos en la plataforma de contratación del sector público (PCSP), habiéndose comprobado que efectivamente dicha publicación se ha realizado entre los meses de julio a septiembre de 2025, con excepción de la memoria justificativa del expediente n.º 27, de la declaración de urgencia del n.º 1 y del PCAP y el PPT del n.º 26, que no constan publicados.

- La declaración de urgencia del expediente n.º 1 que, como ya se ha mencionado, sí se publicó con ocasión de la anterior licitación de la que se desistió.

- La justificación del procedimiento utilizado para su adjudicación cuando se utilice un procedimiento distinto del abierto o del restringido de cuatro contratos (n.os 3, 12, 17 y 26).

- El PCAP y el PPT de los siguientes 11 expedientes: n.os 2, 3, 12, 17, 26, 29, 30, 36, 51, 54 y 62.

- El documento de aprobación del expediente de seis contratos (n.os 2, 12, 17, 30, 51 y 61).

- El número e identidad de los licitadores participantes en el procedimiento en los siguientes 20 expedientes: n.os 2, 3, 11, 12, 17, 26, 30, 34, 40, 47, 50, 51, 52, 54, 55, 56, 58, 59, 61 y 63.

- Las actas de la mesa de contratación de los 13 expedientes siguientes: n.os 2, 12, 17, 30, 34, 40, 50, 51, 53, 54, 55, 58 y 61.

- El informe de valoración de los criterios de adjudicación cuantificables mediante un juicio de valor en el contrato n.º 26.

- La resolución de adjudicación del contrato de dos expedientes (n.os 47 y 50).

La LCSP también regula otras obligaciones de publicidad, estableciendo plazos concretos para la publicación de determinados documentos en el perfil del contratante. En particular, los artículos 151 y 154 establecen, respectivamente, que la resolución de adjudicación y la formalización del contrato deberán publicarse en el perfil del contratante en un plazo de quince días, al margen de las publicaciones obligatorias en los diarios oficiales en determinados casos. Con carácter general, el CIEMAT ha publicado la adjudicación y formalización del contrato dentro del plazo legal y con el contenido necesario, con las siguientes excepciones:

- La resolución de adjudicación del expediente n.º 41 fue publicada en el perfil del contratante 11 días después de la finalización del plazo de quince días desde la fecha de la resolución.

- La formalización de los contratos n.os 5, 13, 14, 22, 25, 29, 30 y 42 fue publicada en el perfil del contratante fuera del plazo máximo de quince días. El retraso fue de 1, 19, 3, 8, 19, 9, 6 y 21 días en cada caso.

II.3.1.3. PUBLICACIÓN DE LA FORMALIZACIÓN DEL CONTRATO EN EL BOE Y EL DOUE

De conformidad con el artículo 154 de la LCSP, el anuncio de formalización del contrato deberá publicarse en el BOE y, en el caso de contratos sujetos a regulación armonizada, en el DOUE en un plazo no superior a 15 días a contar desde el perfeccionamiento del contrato, debiendo producirse el envío del anuncio al DOUE, cuando proceda, en un plazo no superior a 10 días.

Además, salvo excepciones, la publicación en el perfil del contratante y en el BOE no deberá producirse con anterioridad a la publicación en el DOUE.

El CIEMAT ha cumplido con estas obligaciones de publicidad salvo en los siguientes casos:

- La formalización de los contratos n.os 5, 6, 9 (Lote 2), 13, 14, 15, 19, 21, 25, 29, 30, 41(lote 3), 42, 45 y 49 fue publicada en el BOE con 3, 5, 2, 4, 6, 5, 3, 9, 21,12, 7, 3, 15, 21 y 22 días de retraso, respectivamente, sobre el plazo legal de quince días.

- La formalización de los contratos n.os 5, 13, 14, 22, 25, 29, 30 y 41 (lote 3) fue publicada en el DOUE con 2, 4, 6, 9, 20, 12, 8 y 3 días de retraso, respectivamente, sobre el citado plazo de quince días.

- El envío al DOUE de la formalización de los expedientes n.os 10, 13, 14, 22 y 30 se produjo con un retraso de 1, 4, 6, 11 y 9 días respectivamente, sobre el plazo de 10 días computado desde la fecha de la resolución.

II.3.1.4. PUBLICACIÓN EN EL PORTAL DE TRANSPARENCIA

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno tiene como objeto *"… ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública"*, así como *"… regular y garantizar el derecho de acceso a la información…"* sobre dicha actividad, para lo cual los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación deberán difundir de oficio determinada información que la norma considera relevante.

En el análisis de la contratación celebrada por la entidad fiscalizada se ha verificado el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8.1.a) de la mencionada Ley 19/2013, que establece la obligación de hacer pública, como mínimo, la información relativa a *"Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos..."*, si bien precisa que en el caso de los contratos menores *"…La publicación de la información… podrá realizarse trimestralmente"*.

El artículo 10 de la citada Ley 19/2013 se refiere al Portal de Transparencia de la Administración General del Estado, dependiente del Ministerio de la Presidencia[5], que facilitará el acceso de los ciudadanos a toda la información a la que se refieren los artículos anteriores relativa a su ámbito de actuación.

De las 64 licitaciones fiscalizadas, únicamente el expediente n.º 45 no aparece publicado en el Portal de Transparencia.

II.3.2. Adjudicación de los contratos

II.3.2.1. ACTAS DE LA MESA DE CONTRATACIÓN E INFORMES TÉCNICOS DE VALORACIÓN DE LAS OFERTAS

Los artículos 146.2.b), 150.1 y 157.5 de la LCSP disponen que, cuando para la valoración de las proposiciones hayan de tenerse en cuenta criterios distintos del precio, el órgano competente, habitualmente la mesa de contratación, podrá solicitar, antes de formular su propuesta, los informes técnicos que considere precisos.

[5] Denominado actualmente Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes. No obstante, en la actualidad es el Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública el responsable tanto funcional como técnico y el propietario del sitio web transparencia.gob.es.

La Instrucción del Tribunal de Cuentas de 28 de junio de 2018, al detallar los documentos que deben integrar el extracto del expediente a remitir, se refiere en particular a las actas de la mesa de contratación, a la propuesta de adjudicación y a los informes técnicos en los que se basa dicha propuesta. En aquellos casos en que los órganos de contratación han solicitado estos informes técnicos, que adquieren especial importancia cuando se ponderan criterios cuya cuantificación depende de un juicio de valor, este Tribunal ha dispuesto de ellos, bien por haberse remitido o bien por ser accesibles en el perfil del contratante, con excepción del contrato n.º 26.

Por otra parte, en los siguientes expedientes se han apreciado deficiencias en la documentación de las actas de la mesa de contratación:

- El expediente n.º 53, que tuvo por objeto el suministro e instalación de dos cajas de guantes de laboratorio con ventanas de seguridad para la IR-35 del CIEMAT-Madrid, fue adjudicado el 14 de diciembre de 2021 y formalizado el 22 de diciembre de ese mismo año. En la documentación remitida a este Tribunal, consta una única acta de la Mesa de Contratación **"**Sesión 288765-01" (número del expediente asignado por el CIEMAT) con fecha de celebración 2 de noviembre de 2021 y con orden del día relativo a la "apertura oferta criterios cuantificables automáticamente, valoración oferta criterios cuantificables automáticamente y propuesta adjudicación" a favor de la empresa que resultó adjudicataria, firmada el 17 de mayo de 2022, sin que exista justificación de este retraso en la firma de la misma, que se produjo en fecha muy posterior a la adjudicación y formalización del contrato.

- El expediente n.º 49, que tuvo por objeto el suministro e instalación de una cámara secundaria para la calibración de equipos de medida de radón, fue adjudicado el 26 de enero de 2023 y formalizado el 20 de febrero de ese mismo año. En la documentación remitida a este Tribunal, constan 3 actas de la Mesa de Contratación, la 1 relativa a la "apertura y calificación de la documentación administrativa" con fecha de celebración 21 de noviembre de 2022 y firma de ese mismo día, la 2 relativa a la "apertura y valoración de criterios evaluables automáticamente" con fecha de celebración 30 de noviembre de 2022 y firma de 16 de febrero de 2023 y la 3 relativa a la "verificación de la baja anormal, valoración de criterios evaluables automáticamente y propuesta de adjudicación" con fecha de celebración de 14 de noviembre de 2022 y firma de 14 de diciembre de 2022. En este caso no existe justificación de la firma del acta 2 en fecha posterior a la celebración y firma del acta 3 y en fecha también posterior a la adjudicación del contrato.

II.3.2.2. ACREDITACIÓN DE LA SOLVENCIA, CLASIFICACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE ENCONTRARSE AL CORRIENTE DE LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS Y DE SEGURIDAD SOCIAL

El artículo 65.1 de la LCSP dispone que *"solo podrán contratar con el sector público las personas naturales o jurídicas, españolas o extranjeras, que tengan plena capacidad de obrar, no estén incursas en alguna prohibición de contratar, y acrediten su solvencia económica y financiera y técnica o profesional o, en los casos en que así lo exija esta Ley, se encuentren debidamente clasificadas".* La Ley regula la forma de acreditar la aptitud para contratar, previendo la posibilidad de que los adjudicatarios puedan acreditar el cumplimiento de los requisitos de la convocatoria mediante una declaración responsable que se ajustará al formulario de documento europeo único de contratación (DEUC). En todo caso, será el PCAP el que precise para cada contrato la documentación acreditativa que debe presentar el adjudicatario. Con carácter general, los adjudicatarios de los expedientes examinados han aportado la documentación requerida con las siguientes excepciones:

- En el expediente n.º 8 (lote 2), no consta la documentación acreditativa de la respectiva empresa adjudicataria de estar al corriente de pago de sus obligaciones con la Seguridad Social.
- En el expediente n.º 13, el PCAP establecía que la solvencia económica y financiera del empresario debía acreditarse mediante el volumen anual de negocios referido al mejor ejercicio dentro de los tres últimos disponibles, exigiendo en este caso que dicho volumen fuera de 600.000 euros. Sin embargo, la empresa adjudicataria aportó a estos efectos la cuenta de pérdidas y ganancias del ejercicio 2020 en la que figura un volumen de negocios de 294.525 euros en 2020 y de 355.737 euros en 2019.

II.3.2.3. GARANTÍA DEFINITIVA APORTADA POR EL ADJUDICATARIO

La garantía definitiva que deben constituir los licitadores que presenten las mejores ofertas, prevista en el artículo 107 de la LCSP, tiene por finalidad asegurar que la empresa adjudicataria del contrato cumple las condiciones establecidas en el mismo, así como garantizar la correcta ejecución del contrato y el cobro de penalidades si hay incumplimientos. A diferencia de la garantía provisional, la definitiva se exige con carácter general, salvo en casos excepcionales, como cuando se aplique el procedimiento abierto simplificado y cuando el órgano de contratación exima de esta obligación, justificándolo adecuadamente en el PCAP. La cuantía de la garantía definitiva será de un 5 % del precio final ofertado por los licitadores, si bien en el caso de los contratos con precios provisionales, el porcentaje se calculará con referencia al precio máximo fijado y cuando el precio del contrato se formule en función de precios unitarios, el importe de la garantía a constituir se fijará atendiendo al presupuesto base de licitación, IVA excluido en todos los casos.

Con carácter general, los adjudicatarios de los expedientes examinados han aportado la documentación requerida, con la excepción del expediente n.º 3, en el que se ha aportado un documento denominado “póliza fiduciaria de garantía de obligaciones contractuales” constituida a favor de la empresa adjudicataria, por el importe al que asciende según el PCAP, la garantía definitiva de este contrato (75.001,50 euros). Sin embargo, este documento consta redactado en lengua italiana y no aparece firmado por la empresa adjudicataria de contrato.

II.4. EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LOS CONTRATOS

II.4.1. Revisión de precios

Los artículos 103 a 105 de la LCSP regulan los términos en los que los precios de los contratos del sector público podrán ser objeto de revisión periódica y predeterminada, limitando la posibilidad de dicha revisión fundamentalmente a los contratos de obra, los de suministros de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas, los de suministro de energía y aquellos otros contratos en los que el período de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años.

No obstante, en el contexto del inicio de la guerra de Ucrania, que produjo un aumento abrupto y generalizado de costes de las materias primas y los bienes intermedios, añadido al que ya se venía produciendo como consecuencia de los cuellos de botella en las cadenas de producción debidos a las fricciones generadas por la rápida recuperación económica tras la pandemia, el gobierno de España aprobó una serie de medidas para dar respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra. Entre ellas, la aprobación del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las

consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, que modificó los artículos del Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo[6], que regulan los casos en que procede la revisión excepcional de precios en los contratos de obras. La nueva redacción de los artículos 6 a 10 de este último Real Decreto-Ley amplía los casos susceptibles de revisión excepcional de precios, incluyendo a los contratos que estén en licitación, adjudicación o formalización a la entrada en vigor de este RD-L, a los que el anuncio de adjudicación o formalización se publique en la plataforma de contratación del sector público en el periodo de un año desde la entrada en vigor de este RD-L, así como a los que el anuncio de licitación se publique en la plataforma de contratos del sector público en el plazo de un año desde la entrada en vigor de este RD-L y cuyo pliego de cláusulas administrativas particulares establezca una fórmula de revisión de precios. Además, se prevé que la revisión excepcional de precios se reconocerá cuando el incremento del coste de los materiales empleados para el contratos de obras haya tenido un impacto directo y relevante en la economía del contrato durante su vigencia y hasta su finalización, esto es una vez formalizada el acta de recepción y emitida la correspondiente certificación final; y se modifican los criterios de cálculo para aplicar la revisión de precios desde el 1 de enero de 2021 o desde la primera certificación si ésta fuera posterior, y el procedimiento para ampliar el ámbito temporal en el que el contratista puede presentar la revisión excepcional.

En todo caso, el artículo 9 del RD-L 3/2022 regula el procedimiento para la revisión excepcional de precios, que se aprobará, en su caso, por el órgano de contratación, previa solicitud del contratista que deberá presentarla durante la vigencia del contrato y siempre antes de la aprobación de la certificación final.

De los siete contratos de obras fiscalizados, únicamente en los dos siguientes se aprobó una revisión excepcional de precios, previa tramitación del oportuno procedimiento, de conformidad con lo previsto en el citado RD-L 3/2022:

- En el expediente n.º 9, el PCAP no preveía la revisión de precios, pero en el lote n.º 1 la certificación final de la obra de fecha 18 de abril de 2023 (aunque firmada por la dirección facultativa el 26 de febrero de 2024) incluye una partida de revisión excepcional de precios por importe de 39.396,30 euros, en la que se hace referencia expresa al RD-L 3/2022, que representa el 8,9 % del importe de adjudicación de dicho lote.

- En el expediente n.º 40, el PCAP tampoco contemplaba la revisión de precios, pero la certificación final de la obra de fecha “febrero de 2023” (aunque firmada por la dirección facultativa el 17 de mayo de 2024) incluye una partida de revisión excepcional de precios por importe de 11.227,82 euros, en la que se hace referencia expresa al RD-L 3/2022, que representa el 8,3 % del importe de adjudicación del contrato. En este caso hay que tener en cuenta que el plazo de ejecución era de tres meses y que el artículo 7.1 del RD-L 3/2022 establece que “El periodo mínimo de duración del contrato para que pueda ser aplicable esta revisión excepcional de precios será de cuatro meses, por debajo del cual no existirá este derecho”. Sin embargo, en el expediente consta que se aprobaron dos ampliaciones de plazo de 90 días cada una, de modo que finalmente el plazo de ejecución se alargó más allá de los cuatro meses mínimos exigidos para que quepa la posibilidad de aplicar una revisión excepcional de precios. La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE) ha reafirmado que por debajo del plazo de cuatro meses no existe el derecho a la revisión (informes

[6] 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.

35 y 36/2022) pero en el caso de ampliaciones del plazo de ejecución el informe de la JCCPE 40/2022[7] parece avalar su aplicación al concluir que la revisión excepcional de precios "resulta de aplicación al contrato de obras que cumpla los requisitos que en ella se enumeran, aunque se haya producido un retraso en la ejecución que sea imputable al contratista, sin perjuicio de que el órgano de contratación haya adoptado otras medidas necesarias para impulsar la ejecución tempestiva del contrato y garantizar la satisfacción del interés público que este persigue".

II.4.2. Control de la subcontratación

La LCSP establece la posibilidad de que los contratistas puedan concertar con terceros la realización parcial de la prestación con sujeción a lo que dispongan los pliegos del contrato (que pueden limitar la subcontratación si ello no supone una restricción efectiva de la competencia) y regula dos tipos de controles que debe llevar a cabo el órgano de contratación. En primer lugar, el ente público contratante ha de conocer exactamente qué parte de la prestación se va a subcontratar, así como la identidad y condiciones de aptitud de los subcontratistas para ejecutar dicha prestación y que estos no están incursos en prohibición para contratar. En segundo lugar y como medida expresa de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, la Ley regula detalladamente como los órganos de contratación pueden comprobar el estricto cumplimiento de los pagos que los contratistas adjudicatarios de los contratos públicos han de hacer a todos los subcontratistas o suministradores que participen en los mismos. Estas actuaciones de comprobación serán obligatorias en los contratos de obras y en los contratos de servicios cuyo valor estimado supere los 5 millones de euros y en los que el importe de la subcontratación sea igual o superior al 30 por ciento del precio del contrato

En este sentido, el Tribunal de Cuentas solicitó al CIEMAT la información sobre la subcontratación realizada en los contratos examinados y la supervisión y control llevados a cabo, en su caso, de dicha subcontratación. Del análisis de la información remitida, únicamente consta la existencia de subcontratación en el expediente n.º 3, que tenía por objeto la adquisición de fotosensores para el segundo módulo del experimento DUNE, adjudicado mediante un procedimiento negociado sin publicidad, al amparo del art.168 a) 2º de la LCSP, por un importe de 1.496.696,60 euros, IVA excluido. En esta licitación, el PCAP consideró viable la posibilidad de subcontratación, siempre que no supusiera un porcentaje superior al 80 % del presupuesto de licitación y la empresa adjudicataria emitió, con anterioridad a la adjudicación, una declaración de subcontratación en la que manifestaba su intención de subcontratar una serie de actividades, designando los porcentajes de subcontratación de cada una de ellas y las empresas subcontratistas. Sin embargo, en el expediente no consta más documentación sobre si efectivamente se produjo la subcontratación, acerca de la idoneidad de los subcontratistas y en relación con las eventuales actuaciones de comprobación que el órgano de contratación realizó para comprobar los pagos realizados a los subcontratistas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 215 y 217 de la LCSP.

II.4.3. Cumplimiento de los plazos de ejecución del contrato

De acuerdo con el artículo 193.1 de la LCSP, el contratista está obligado a cumplir el contrato dentro del plazo total fijado para la realización del mismo, así como de los plazos parciales señalados para su ejecución sucesiva. En el caso de que exista una demora en el cumplimiento del plazo total del contrato y esta se deba a causas imputables al contratista, la Administración podrá optar, atendidas las circunstancias del caso, por la resolución del contrato o por la imposición de las penalidades.

[7] https://www.hacienda.gob.es/DGPatrimonio/Junta%20Consultiva/informes/informes2023/2022-040ambsubjRDL3.pdf

Si el retraso fuese producido por motivos no imputables al contratista y este ofreciera cumplir sus compromisos si se le amplía el plazo inicial de ejecución, el órgano de contratación se lo concederá dándosele un plazo que será, por lo menos, igual al tiempo perdido, a no ser que el contratista pidiese otro menor. El responsable del contrato emitirá un informe donde se determine si el retraso fue producido por motivos imputables al contratista.

Este Tribunal entiende que la aparición de circunstancias que impidan el estricto cumplimiento de los plazos de ejecución es consustancial a la propia gestión contractual, razón por la que se dota de un margen de discrecionalidad al órgano de contratación para valorar las causas que producen retrasos. En ninguno de los expedientes en los que se ha acreditado la existencia de retraso en la ejecución del contrato se ha procedido a la resolución del contrato o a la imposición de penalidades, a pesar de estar previstas en todos los PCAP de los expedientes analizados en los mismos términos regulados en el artículo 193.3 de la LCSP. Por lo tanto, en todos los casos de demora en la ejecución, el órgano de contratación ha considerado que el retraso no era imputable al contratista. No obstante, se considera recomendable que, especialmente en aquellos contratos en los que la demora es más acusada, se documente la causa o causas de la misma y se motive de forma expresa que no son imputables al adjudicatario.

De las 64 licitaciones fiscalizadas, en los siguientes cuatro casos la ausencia parcial de documentación en el expediente ha impedido acreditar la correcta ejecución de los contratos en el plazo previsto:

- El expediente n.º 1, cuyo objeto eran las obras de reforma parcial y acondicionamiento de nave en el edificio 31 del CIEMAT en Madrid y de traslado de equipos de la división de materiales en los edificios 30 y 31, se formalizó el 28 de septiembre de 2021 y preveía un plazo de ejecución de 8 meses desde el día siguiente a la aprobación del acta de replanteo viable, que se firmó con fecha de 28 de octubre de 2021. De este modo, la ejecución de ambos proyectos, tanto de la obra como del traslado de equipos debía estar finalizada el 28 de junio de 2022, al no establecerse plazos parciales. El acta de recepción final del expediente señala que el 15 de junio de 2023 se realizó la recepción completa de la obra, recibiéndose por tanto con un retraso de 350 días sobre el plazo de ejecución inicialmente previsto. No obstante, en al menos dos documentos del expediente, como son las certificaciones ordinarias de los meses de abril y mayo de 2023, se hace referencia a que el plazo de terminación se amplió hasta el 17 de mayo de 2023, de manera que cabe deducir que en algún momento de la ejecución del contrato se aprobó una ampliación de plazo que no está documentada en el expediente y que supondría que la demora en la ejecución fuera inferior a un mes.

- En el expediente n.º 20, cuyo objeto era la redacción de proyecto básico y de ejecución, la prestación de la dirección facultativa de la obra y la coordinación de seguridad y salud para la obra consistente en la habilitación de nuevos espacios de formación e investigación y reformas asociadas además de la mejora de la eficiencia energética en el edificio 1 de la sede del CIEMAT en Madrid, el plazo de ejecución se fijó en 41 meses, cinco para la redacción del proyecto de ejecución y 36 para la dirección facultativa, contados desde la formalización del contrato, firmado el 30 de agosto de 2022. Si bien el plazo total de ejecución no había finalizado a la fecha de redacción del presente informe, la ausencia de documentación en el expediente ha impedido verificar el cumplimiento del plazo de cinco meses para la ejecución del primer hito del contrato.

- En el expediente n.º 31, cuyo objeto era el suministro e instalación de cajas de guantes blindadas y convencionales, el contrato se formalizó el 8 de febrero de 2022 y en él se estableció un plazo de ejecución de 5 meses. Sin embargo, en el expediente consta que la empresa adjudicataria solicitó, con fecha 26 de septiembre de 2022, una ampliación del plazo

de entrega del suministro hasta el 22 de diciembre de 2022 fundada en la escasez en el suministro de componentes electrónicos. Con fecha 11 de octubre de 2022, la responsable de la unidad de residuos de media y baja actividad del CIEMAT solicita que se autorice dicha ampliación, pero haciendo constar motivos distintos de los alegados en el escrito de la empresa adjudicataria, como son los problemas de comunicación con el suministrador por cambios en la dirección de la empresa y con la definición de las especificaciones necesarias para el correcto diseño de las cajas de guantes solicitadas. Finalmente, en el expediente se incluye el documento en el que esta misma responsable autoriza la ampliación solicitada por la empresa, pero la autorización está firmada con fecha 20 de septiembre de 2022, es decir, con anterioridad a la solicitud. Esta falta de concordancia entre las fechas y el contenido de la citada documentación podría provenir de la existencia de dos ampliaciones del plazo de ejecución, pero los documentos aportados no lo aclaran. En cualquier caso, a pesar de que dicha documentación fue requerida expresamente por este Tribunal y de que sí se aportaron las facturas, los documentos contables y los justificantes de pago material, no existe en el expediente acreditación de que la prestación se haya realizado en plazo.

- En el expediente n.º 46, cuyo objeto era la redacción del proyecto básico y de ejecución, prestación de la dirección facultativa y coordinación de seguridad y salud para la obra del edificio 3 del CIEMAT en Madrid, el contrato formalizado el 25 de julio de 2022 estableció un plazo de ejecución de 25 meses, precisándose en el PCAP la existencia de dos hitos con plazos diferenciados; cuatro meses para la redacción del proyecto de ejecución y 21 para la dirección facultativa de la obra. A requerimiento de este Tribunal, el órgano de contratación aportó documentación acreditativa de la aprobación de una ampliación del plazo total de ejecución hasta el 30 de noviembre de 2024. Sin embargo, el inicio de la tramitación de esta ampliación es muy posterior a la fecha en la que debía haberse redactado el proyecto de ejecución (25 de noviembre de 2022) puesto que el informe favorable a dicha ampliación tiene fecha de 19 de agosto de 2024. En dicho informe y en la resolución que autoriza la ampliación se recuerda que en el contrato se establece que, para la recepción del hito 1, se necesita que el proyecto de ejecución esté aprobado por el CIEMAT y supervisado por el Órgano de Supervisión de Proyectos, previa comprobación de la correcta ejecución técnica y aprobación del mismo por parte del órgano de contratación. Además, al afectar el proyecto al edificio 03 del complejo CIEMAT Moncloa, y en relación con la protección del patrimonio en un edificio situado en Ciudad Universitaria, este ha de contar con dictamen preceptivo de la Comisión para la Protección del Patrimonio Histórico, Artístico y Natural (CPPHAN), que no emitió informe favorable hasta el 20 de diciembre de 2023. En todo caso, de la documentación aportada se deduce que el proyecto básico fue aprobado por el CIEMAT el 17 de marzo de 2023 y remitido entonces a la CPPHAN, pero no existe constancia documental ni de que ese proyecto básico fuera presentado por la empresa adjudicataria antes de la finalización del plazo de cuatro meses previsto inicialmente, ni tampoco de que el proyecto de ejecución se finalizara antes del plazo ampliado de 30 de noviembre de 2024.

  En este sentido, el órgano de contratación informó a este Tribunal, sin precisar la fecha, que la empresa adjudicataria había ejecutado la redacción del proyecto de obra y que a fecha abril de 2025 está siendo revisado por la unidad correspondiente del CIEMAT, para poder proceder al pago del hito 1. A ello añadió que la empresa ha emitido la factura correspondiente al hito 1, de fecha 24 de enero de 2025, y que, una vez liquidado el hito 1, y al tratarse de un expediente del PRTR, cuando se haya podido llevar a cabo la incorporación del crédito correspondiente (que se encuentra en tramitación), se procederá a la liquidación y resolución del contrato, puesto que, según confirma la Unidad de Arquitectura y Obras, las actuaciones que comprenden la dirección facultativa y coordinación de seguridad y salud no están incluidas en la programación de contratación del organismo realizada para 2025. Estas circunstancias concurren en el marco

de un expediente que fue tramitado de urgencia, lo que exige, de acuerdo con el artículo 119 de la LCSP, que la ejecución se inicie en el plazo de un mes desde la formalización del contrato, requisito que tampoco ha sido acreditado.

Por otra parte, en 36 de las 64 licitaciones fiscalizadas (el 56 %) la ejecución del objeto del contrato se realizó con retraso sobre el plazo establecido, con demoras de entre 8 y 891 días, con una media de retraso en la ejecución de 148 días[8]. Por razón de la prolongada demora en su ejecución, destacan los siguientes trece expedientes, en los que el retraso superó la citada media:

- El expediente n.º 6, que tenía por objeto la obra de una central de calor con biomasa, ampliación y conexión a la red existente, se formalizó el 22 de diciembre de 2021 y en él se establecía un plazo de ejecución de hasta 12 meses a partir del 21 de enero de 2022, fecha en la que se realizó el acta de comprobación del replanteo viable, debiendo por tanto ejecutarse totalmente antes del 23 de enero de 2023. En el expediente consta un acta de recepción de obras de fecha 12 de septiembre de 2023 en la que se relacionan una serie de defectos a corregir antes del 1 de octubre de 2023, si bien el acta de recepción de obra final no se firmó hasta el 24 de junio de 2024 y, con posterioridad, el 22 de agosto de ese año, se realizó una nueva acta de recepción con los excesos de mediciones. En definitiva, la obra se ejecutó con un retraso de 575 días, sin que consten los motivos concretos que causaron la demora.

- El expediente n.º 9, que tenía por objeto actuaciones varias y nuevos equipamientos en el centro de computación del edificio 22 del CIEMAT en Madrid y fue tramitado de urgencia, estaba dividido en dos lotes, el primero de remodelación de instalaciones y el segundo de reforma de climatización y fue formalizado mediante dos contratos con los adjudicatarios respectivos, firmados el 3 de enero de 2022 (lote 1) y el 27 de diciembre de 2021 (lote 2)

  En el primer lote, el plazo de ejecución previsto era de cuatro meses desde el día siguiente al acta de comprobación de replanteo viable, que se firmó el 3 de febrero de 2022. El 20 de diciembre de 2022 se realizó la recepción provisional de la obra, condicionada a la subsanación de algunos defectos que se resolvieron dentro del plazo otorgado para la misma, realizándose la recepción definitiva de la obra el 3 de febrero de 2023, con 244 días de retraso sobre la fecha límite de ejecución efectiva.

  En el segundo lote se estableció un plazo máximo de ejecución de 22 semanas desde el día siguiente al acta de comprobación de replanteo viable, que se firmó el 26 de enero de 2022. A partir de esa fecha, se acuerdan tres ampliaciones de plazo:

  - El 23 de junio de 2022 la empresa adjudicataria solicitó una ampliación de plazo de ejecución en 108 días, por problemas de abastecimiento debidos a circunstancias no imputables al mismo, solicitud que se consideró procedente por el órgano de contratación, ampliándose por tanto el plazo de ejecución hasta el 15 de octubre de 2022.

  - El 14 de septiembre de 2022 la adjudicataria solicitó una segunda ampliación de 77 días, indicando que, si bien tenía previsto recibir a lo largo del mes siguiente los equipos de climatización, necesitaban más tiempo para la instalación de estos. Esta solicitud también es resuelta favorablemente, ampliándose de nuevo el plazo hasta el 31 de diciembre de 2022.

[8] Para el cálculo de esta media, los contratos en los que se produjeron retrasos en varios lotes se han considerado como contratos distintos y en aquellos en los que los retrasos afectaban a más de un hito, se ha tenido en cuenta únicamente el retraso en el último de los hitos del contrato.

- El 30 de noviembre de 2022 la adjudicataria realizó una tercera solicitud de ampliación de plazo alegando modificaciones necesarias de obra civil para la instalación de los equipos en la ubicación indicada por la dirección facultativa de la obra. Tras la resolución favorable de esta solicitud el plazo de terminación efectiva de la ejecución era el 31 de enero de 2023, fecha en la que se constata la recepción provisional de la obra con el acta de recepción final; si bien en ella se indicaba que estaban pendientes de subsanación algunos defectos que postergaron la recepción definitiva de la obra hasta el 26 de junio de 2023, con 146 días de retraso.

- El expediente n.º 10, que tenía por objeto el suministro e instalación de un simulador solar pulsado de gran área con acondicionamiento térmico para la caracterización de módulos fotovoltaicos, se formalizó el 30 de diciembre de 2021 y contemplaba un plazo de ejecución de 5 meses, que finalizaba el 30 de mayo de 2022. El contrato diferenciaba 3 hitos en la ejecución que condicionaban cada uno de los pagos correspondientes. De la documentación obrante en el expediente se ha constatado la ejecución de los tres hitos, si bien todos ellos con retraso. El primer hito consistente en la entrega del equipo se realizó el 23 de mayo de 2024, con 724 días de retraso; el segundo hito, consistente en la instalación del equipo y la realización de pruebas de funcionamiento se realizó el 30 de mayo del mismo año, con 731 días de retraso y, finalmente, el tercer hito, consistente en la realización de un curso de capacitación para el uso del simulador, se realizó el 6 de noviembre de 2024, con 891 días de retraso. La ejecución total se considera realizada con el acta de recepción final, que se realiza el mismo día en que consta el certificado de conformidad de realización del tercer y último hito.

- El expediente n.º 12, que tenía por objeto el suministro, instalación, puesta en marcha y pruebas de cualificación del módulo aislado de alta contención biológica para desarrollos terapéuticos avanzados, se formalizó el 18 de octubre de 2022 y preveía un plazo de ejecución de quince semanas, que finalizaba el 31 de enero de 2023. Sin embargo, la entrega tuvo lugar el 10 de julio de ese año, es decir, con 160 días de retraso. Es preciso tener en cuenta que este expediente se tramitó por el procedimiento negociado sin publicidad al amparo del artículo 168 b) 1º de la LCSP, que indica la posibilidad de dicha tramitación cuando “una imperiosa urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación y no imputables al mismo, demande una pronta ejecución del contrato que no pueda lograrse mediante la aplicación de la tramitación de urgencia regulada en el artículo 119”, resultando cuestionable en este caso el empleo de este procedimiento motivado en una imperiosa urgencia.

- El expediente n.º 14, cuyo objeto era el suministro e instalación de equipo de electrónica de potencia de desacoplo para generar una red con posibilidad de funcionamiento aislado en media tensión de 15KV, se formalizó el día 20 de septiembre de 2022 y tenía un plazo de ejecución previsto de hasta 10 meses contados desde el día siguiente al de la formalización, diferenciándose en el PCAP un plazo de 6 meses para el hito 1, de 2 meses para el hito 2 y de 2 meses para el hito 3. En los tres hitos existen retrasos en la ejecución, en concreto de 106 días en el caso del hito 1 (recepcionado el 5 de julio de 2023), de 211 días en el del hito 2 (recepcionado el 18 de diciembre de 2023) y de 279 días en el del hito 3 (recepcionado el 25 de abril de 2024).

- En el expediente n.º 15 se establecía un plazo de ejecución de cuarenta y dos semanas desde la fecha de formalización del contrato, que se firmó el 3 de marzo de 2023, diferenciándose un plazo concreto para cada uno de los 5 hitos que lo conformaban y condicionaban los pagos. De acuerdo con los certificados de conformidad de los hitos 1 y 2, la ejecución de estos se efectuó con un retraso de 63 días en la entrega de los planos eléctricos (hito 1) y de 242 días en la

entrega de planos de diseño del volante (hito 2), sin que exista constancia documental de la ejecución de los hitos 3, 4 y 5.

- El expediente n.º 27, cuyo objeto eran servicios de arquitectura para la redacción del proyecto de ejecución de remodelación del Edificio 10 para el Servicio de experimentación animal del CIEMAT en Madrid y dirección facultativa de la obra, se formalizó el 12 de abril de 2021 y en el contrato se estableció un plazo de ejecución de seis meses para la redacción del proyecto de ejecución y de 18 meses para la dirección facultativa de la obra. Sin embargo, se presentó certificado de conformidad relativo al hito 1 con un retraso de 289 días, mientras que en lo relativo al hito 2 el organismo resolvió suspender temporalmente su ejecución alegando motivos estratégicos, ya que la magnitud de la obra suponía licitar un expediente plurianual y comprometer el presupuesto del CIEMAT para los próximos años, tal y como se analiza en el epígrafe siguiente de este informe.

- En el expediente n.º 30, que tenía por objeto el suministro e instalación de un sistema de dosimetría personal OSL basado en detectores BeO, el contrato formalizado el 29 de septiembre de 2021 estableció un plazo de ejecución de cinco meses, pero la recepción tuvo lugar el 3 de agosto de 2022, con un retraso de 155 días.

- El expediente n.º 34, que tenía por objeto la obra de recuperación de espacio mediante sistemas de climatización sostenible para I+D, se formalizó el 20 de mayo de 2022 y tenía un plazo total de ejecución de 8 meses, a contar desde el día siguiente a la firma del acta de comprobación del replanteo con resultado viable, que tuvo lugar el 17 de junio de 2022. El contrato debía estar ejecutado, por tanto, el 18 de febrero de 2023. Aunque el expediente contaba con certificaciones de obra mensuales que permitían acreditar la progresiva ejecución de la obra, el acta final de recepción de obra no se realizó hasta el 12 de septiembre de 2023, con 206 días de retraso.

- El expediente n.º 47, que tenía por objeto el suministro e instalación de un sistema de distribución de aire respirable compuesto de equipo de filtración de aire respirable conforme a la norma EN 12021, se formalizó el 27 de diciembre de 2023 con un plazo de ejecución de ocho semanas y no se recepcionó hasta el 20 de agosto de 2024, con un retraso de 183 días sobre el plazo establecido.

- En el expediente n.º 49, que tenía por objeto el suministro e instalación de una cámara secundaria para la calibración de equipos de medida de radón, el contrato se formalizó el 20 de febrero de 2023 y en él se estableció un plazo de ejecución de cinco meses, produciéndose la recepción con un retraso de 151 días.

- En el expediente n.º 51, que tenía por objeto el suministro e instalación de una estación para la captación de aerosoles con toma de muestra sobre filtros de papel y filtro de carbono activo, el contrato se formalizó el 15 de diciembre de 2022 y en él se estableció un plazo de ejecución de 24 semanas, produciéndose la recepción con un retraso de 173 días.

- En el expediente n.º 53, que tenía por objeto el suministro e instalación de dos cajas de guantes de laboratorio con ventanas de seguridad para la IR-35, el contrato se formalizó el 22 de diciembre de 2021 y en él se estableció un plazo de ejecución de tres meses, produciéndose la recepción con un retraso de 616 días.

Dentro de los contratos fiscalizados existen también otros seis expedientes (n.ºs 18, 21, 23, 58, 60 y 61) con retrasos significativos en la ejecución de entre 70 y 123 días. Por último, en otros 17

contratos (n.os 4, 5, 8, 11, 16, 22, 24, 25, 33, 35, 39, 41, 45, 54, 56, 62 y 64) los retrasos en la ejecución fueron inferiores a los 70 días, con un intervalo de entre 8 y 66 días de demora. En el Anexo V se detallan los retrasos producidos en la ejecución de cada una de las licitaciones fiscalizadas.

II.4.4. Suspensión y resolución del contrato

II.4.4.1. SUSPENSIÓN DEL CONTRATO

Si el órgano de contratación acuerda la suspensión de un contrato, se extenderá un acta, de oficio o a solicitud del contratista, en la que se consignarán las circunstancias que la han motivado y la situación de hecho en la ejecución de aquel, debiendo abonarse al contratista los daños y perjuicios efectivamente sufridos por este, de acuerdo con las reglas establecidas en el artículo 208 de la LCSP.

Entre los expedientes fiscalizados, únicamente en los dos siguientes se acordó la suspensión del contrato:

- Como ya se ha mencionado, el expediente n.º 27, cuyo objeto eran servicios de arquitectura para la redacción del proyecto de ejecución de remodelación del Edificio 10 para el servicio de experimentación animal del CIEMAT en Madrid y dirección facultativa de la obra, se formalizó el 12 de abril de 2021 y en el contrato se estableció un plazo de ejecución de seis meses para la redacción del proyecto de ejecución y de 18 meses para la dirección facultativa de la obra. El primer hito se ejecutó de conformidad, si bien con retraso y fue en el hito 2 en el cual el CIEMAT acordó suspender temporalmente la ejecución del contrato.

  Mediante una resolución de 12 de enero de 2024 de la directora general del CIEMAT, se acuerda aceptar la propuesta de la responsable del contrato de suspensión temporal, fundada en motivos estratégicos, que aconsejaban retrasar la licitación de la obra debido a su magnitud, cuyo importe según proyecto asciende a 17.063.147,54 euros y supone licitar un expediente plurianual y comprometer el presupuesto del CIEMAT para los próximos años. La resolución acordó, por tanto, la suspensión temporal de la ejecución del contrato en lo referente al hito 2, hasta el inicio de la obra objeto de la dirección facultativa y ordenó extender el acta prevista en la Ley.

  Resulta destacable que desde el momento de la ejecución del hito 1, que tuvo lugar, según el certificado de ejecución de servicios, el 8 de septiembre de 2023 (aunque en la resolución de suspensión se menciona que la empresa entregó el proyecto el 29 de julio de 2022) hasta que se decidió la suspensión, transcurrieran más de cuatro meses. El artículo 313 de la LCSP establece como causa de resolución de los contratos de servicios, la suspensión del contrato por plazo superior a ocho meses acordada por el órgano de contratación, salvo que en el pliego se señale otro menor. En cualquier caso, en este expediente el PCAP prevé expresamente que la dirección de la obra quedaba supeditada a la realización del contrato principal de obra. En el caso de que esta no se lleve a cabo y, por consiguiente, la prestación del servicio de dirección de obra ya no fuera necesaria, el contrato podrá resolverse.

- En el caso del expediente n.º 45, la ejecución del contrato comprendía dos hitos, el primero, referido a la redacción del proyecto de obra y el segundo, a la dirección facultativa y coordinación de seguridad y salud. La prestación objeto del hito 1 se ejecutó correctamente y fue recibida de conformidad y pagada. Sin embargo, a propuesta de la responsable del contrato y debido a que la obra no se había iniciado y los plazos previstos para llevar a cabo

la licitación de la misma se habían alargado, se acordó, con fecha 22 de diciembre de 2023, seis meses después de la recepción del hito 1, suspender temporalmente la ejecución del contrato en lo referente al hito 2. El CIEMAT ha informado a este Tribunal que procederá a resolución del contrato, puesto que las actuaciones que comprenden la dirección facultativa y coordinación de seguridad y salud no están incluidas en la programación de contratación del organismo realizada para 2025. En este expediente, el PCAP también preveía que la dirección de la obra quedaba supeditada a la realización del contrato principal de obra.

En el expediente n.º 46 se produce una situación muy similar al del expediente anterior puesto que también comprende dos hitos consistentes en la redacción del proyecto y la dirección de la obra y el primer hito se ha ejecutado. No obstante, en este caso está pendiente la liquidación del hito 1 y, de momento, no se ha acordado la suspensión del contrato, si bien el CIEMAT ha informado de su intención de proceder a la liquidación y resolución por la misma causa señalada en el expediente n.º 45.

II.4.4.2. RESOLUCIÓN DEL CONTRATO

Los contratos se extinguen por su cumplimiento o por su resolución, en este último caso por alguna de las causas, siguiendo el procedimiento y con los efectos previstos en los artículos 211 a 213 de la LCSP.

En 3 de las 64 licitaciones fiscalizadas se produjo una resolución total o parcial del contrato, con las siguientes particularidades:

- El expediente n.º 8 se dividió en dos lotes, cada uno de los cuales tenía por objeto el suministro de un aerogenerador comercial de 100 kW, en el caso del lote 2 con posibilidad de gestión de otras fuentes renovables. El primer lote fue ejecutado de conformidad tras la aprobación de dos ampliaciones del plazo de ejecución. En el caso del segundo lote, tras la aprobación de una ampliación del plazo de ejecución solicitada por el adjudicatario, la empresa contratista comunicó al CIEMAT su decisión de desistir de la ejecución del contrato motivada por “la situación de los mercados de materias primas y suministro de equipos y la situación de nuestros proveedores que estaban obligados a una elevación de los precios de forma desorbitada, unida a una incertidumbre en los plazos de suministro a los que se sumó a principios de éste año 2.022, el conflicto armado en Ucrania, con el consiguiente encarecimiento del mercado energético con lo que se agravaban los problemas anteriormente citados, y resultando que, aunque el incremento de precios se ha ralentizado, no ha logrado recuperar ni de lejos la situación de precios anterior con la que realizamos la referida licitación”. Se inició entonces el procedimiento para la resolución del contrato en el que, a pesar de que en un principio se propuso una resolución por mutuo acuerdo, posteriormente se concluyó que procedía acordar una resolución fundamentada en el incumplimiento de la obligación principal del contrato imputable al adjudicatario. La propuesta de resolución por causa imputable al contratista fue notificada a la empresa e informada favorablemente por la Abogacía del Estado y finalmente, mediante resolución de la directora general del CIEMAT de fecha 30 de mayo de 2023, se acordó la resolución del lote 2 de este contrato y la incautación de la garantía definitiva de 23.188,15 euros, importe que fue transferido a la cuenta del órgano de contratación.

  En relación con esta resolución, que dio lugar a que no se suministrara uno de los dos generadores objeto del contrato, es preciso tener en cuenta que la memoria justificativa especificaba que “el estudio de afectación de estelas entre aerogeneradores es de vital importancia en este tipo de configuraciones híbridas para dimensionar óptimamente el

número de aerogeneradores y seguidores existentes en una instalación para que su afección sea la mínima. Por ello es necesaria la instalación de los dos aerogeneradores y ver cómo interactúan entre ellos cuando se coloquen en sus proximidades obstáculos (como pueden ser considerados los seguidores fotovoltaicos) a efectos de aumento de la turbulencia, modificación de la rugosidad y por tanto de las cargas aerodinámicas que uno puede ocasionar en el otro y viceversa, pudiendo reducir la vida útil y por lo tanto modificando el LCOE de la misma". Se planteaba, por tanto, qué consecuencias había producido la falta de recepción de uno de los aerogeneradores, tanto para el funcionamiento y operatividad del aerogenerador que sí fue suministrado como para la satisfacción de las necesidades administrativas tal y como se definían en la citada memoria.

A requerimiento de este Tribunal, el CIEMAT informó de que la no recepción del aerogenerador no ha afectado ni al funcionamiento ni a la operatividad del aerogenerador que sí fue correctamente suministrado ni a los principales objetivos del proyecto, si bien no se han podido satisfacer algunas de las necesidades de I+D del proyecto Nuevas Tecnologías Renovables Híbridas relativas a la integración de la tecnología eólica con la energía fotovoltaica en aras de buscar una óptima interacción entre ambas. Tampoco se ha podido abordar de forma completa el análisis de las distintas interferencias (estelas, sombras, etc.) entre los dos aerogeneradores y el campo solar fotovoltaico al disponer finalmente de un único aerogenerador por razones ajenas a la voluntad del órgano de contratación. Así mismo, añadió que esta situación no ha repercutido negativamente en la ejecución global del proyecto ya que, aunque la capacidad eólica instalada ha sido menor, este presupuesto ha permitido diversificar y ampliar las prestaciones de la instalación experimental incorporando otros nuevos elementos. Por último, la entidad fiscalizada señaló que de momento no estaba prevista una nueva licitación que permitiera el suministro del segundo aerogenerador por falta de crédito presupuestario, si bien esta posibilidad sería muy positiva para el objetivo investigador inicialmente señalado.

- El expediente n.º 26 tenía por objeto la realización de un estudio de viabilidad para la gestión definitiva de materiales procedentes de antiguas actividades del ciclo del combustible. Este expediente comprendía, para su completa ejecución, ocho actuaciones que, a su vez, condicionaban los pagos sucesivos. Debido a las características especiales del material objeto del contrato, tanto en el PCAP como en el PPT se contemplaban causas especiales de resolución del expediente, en previsión de que podían darse circunstancias que impidieran la realización de todas las actuaciones.

  Tras la ejecución de las actuaciones 1 y 2, su recepción de conformidad y su pago, la empresa adjudicataria informó al órgano de contratación de que no se podía continuar con la ejecución, ya que las actuaciones pendientes de ejecutar estaban condicionadas al resultado viable del traslado del material, que no podía realizarse en las condiciones que inicialmente estaban previstas. A la vista de esta circunstancia, el órgano de contratación resolvió finalizar el contrato por imposibilidad de continuar con su ejecución, sin causa imputable a ninguna de las partes. La finalización y liquidación del contrato implica la anulación de la disposición del crédito correspondiente a la parte no ejecutada, conforme se había establecido en el contrato. La resolución que acordó la "finalización del contrato", firmada por el secretario general del CIEMAT con fecha 18 de junio de 2024 no hace referencia al cumplimiento de los trámites del procedimiento para la resolución de los contratos establecidos en el artículo 109 del RGLCAP, como son la audiencia del contratista o el informe del Servicio Jurídico, ni a las razones que, en su caso, hagan que dichos trámites no sean aplicables a este caso.

- El expediente n.º 43, que tenía por objeto el suministro e instalación de un sistema de distribución de aire respirable, se formalizó el 13 de marzo de 2023 y tenía un plazo de ejecución de 98 días. El 15 de mayo de 2023 la empresa adjudicataria remitió al órgano de contratación una carta de renuncia a la ejecución causada por el cese de su actividad por motivos financieros, enviando posteriormente al CIEMAT la documentación acreditativa de tal circunstancia. Mediante resolución del secretario general de fecha 9 de octubre de 2023, se acordó iniciar el procedimiento de resolución del contrato administrativo, así como la incautación de la garantía definitiva, por incumplimiento de la obligación principal por causa imputable al adjudicatario. Sin embargo, tras la realización de todos los trámites del procedimiento y la solicitud de los informes oportunos, se resolvió, con fecha 19 de noviembre de 2024, la resolución del contrato por causa no imputable al adjudicatario, al entenderse que concurría la causa de extinción de la personalidad jurídica de la sociedad contratista, prevista en el artículo 211.1 a) de la LCSP, así como la cancelación de la garantía definitiva. En este procedimiento, que se prolongó durante más de 13 meses, se superó el plazo máximo de ocho meses para su instrucción y resolución establecido en el artículo 212.8 de la citada Ley.

  Antes incluso de que finalizara el procedimiento de resolución de este contrato y en vista de que el órgano de contratación aún contaba con la necesidad de un suministro e instalación de un sistema de distribución de aire respirable con las características del expediente n.º 43, procedió a una nueva licitación y adjudicación de un contrato con el mismo objeto (expediente n.º 47), habiéndose formalizado el nuevo contrato el 27 de diciembre de 2023 con un plazo de 8 semanas de ejecución. El artículo 213.6 de la LCSP prevé que “Al tiempo de incoarse el expediente administrativo de resolución del contrato por las causas establecidas en las letras b), d), f) y g) del apartado 1 del artículo 211, podrá iniciarse el procedimiento para la adjudicación del nuevo contrato, si bien la adjudicación de este quedará condicionada a la terminación del expediente de resolución.” Sin embargo, no contempla la posibilidad de que se pueda iniciar el procedimiento para adjudicar un nuevo contrato en los casos en que la resolución se funda en la causa de la letra a) del citado artículo, como sucede en este expediente. De este modo, el órgano de contratación debería haber esperado a finalizar el expediente de resolución contractual antes de iniciar la tramitación de un nuevo contrato.

II.4.5. Procedimiento de gestión del gasto, facturación y pago del precio del contrato

La tramitación de un expediente de contratación pública lleva aparejada un procedimiento de gestión del gasto necesario para financiar el pago del precio, que se realiza a través de las fases de aprobación del gasto, compromiso de gasto, reconocimiento de la obligación, ordenación del pago y pago material.

Por otra parte, el artículo 198.1 de la LCSP dispone que el contratista tendrá derecho al abono del precio convenido por la prestación realizada en los términos establecidos en la LCSP y en el contrato, constituyendo la obligación principal del órgano de contratación. El precio deberá abonarse dentro de los treinta días siguientes a la fecha de aprobación de las certificaciones de obra o de los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados, y si la Administración se demorase, deberá abonar al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo de treinta días los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro en los términos previstos legalmente. Para que haya lugar al inicio del cómputo de plazo para el devengo de intereses, el contratista deberá haber cumplido la obligación de presentar la factura ante el registro administrativo correspondiente en los términos establecidos en la

normativa vigente sobre factura electrónica, en tiempo y forma, en el plazo de treinta días desde la fecha de entrega efectiva de las mercancías o la prestación del servicio.

En todo caso, si el contratista incumpliera el plazo de treinta días para presentar la factura ante el registro administrativo correspondiente en los términos establecidos en la normativa vigente sobre factura electrónica, el devengo de intereses no se iniciará hasta transcurridos treinta días desde la fecha de la correcta presentación de la factura, sin que la Administración haya aprobado la conformidad, si procede, y efectuado el correspondiente abono.

Por lo que respecta a la facturación, en el expediente n.º 20 no se ha aportado a este Tribunal la documentación relativa a la facturación y en el n.º 1 no se adjuntaron todas las facturas correspondientes a los pagos acreditados, a pesar de haber sido requeridas expresamente en el momento inicial de petición de documentación de los expedientes de la muestra.

Por último, es destacable, que en las facturas de los siete contratos de obras de la muestra (n.ºs 1, 6, 9, 21, 23, 34 y 40) se hace referencia a la figura de la inversión del sujeto pasivo del impuesto sobre el valor añadido, recogida en el artículo 84 apartado Uno.2º.f) de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del IVA, que implica un cambio en la regla general de manera que, en determinados supuestos tasados, el obligado a ingresar el impuesto no es el proveedor o prestador del servicio, sino el adquirente o destinatario, siempre que actúe como empresario o profesional. Este mecanismo obliga al comprador a declarar mediante autoliquidación y a pagar el IVA, debiendo a su vez el proveedor emitir factura sin IVA, indicando la referencia normativa a la inversión del sujeto pasivo.

En estos casos y de acuerdo con la contestación a la consulta n.º V2583-12[9], planteada a la Dirección General de Tributos, es necesario, para que pueda operar la inversión del sujeto pasivo, que el órgano de contratación comunique expresa y fehacientemente al contratista principal que está adquiriendo el bien o servicio en su calidad de empresario o profesional. Sin embargo, en los citados expedientes no consta que se haya practicado dicha comunicación expresa y fehaciente.

II.5. CONTRATACIÓN MENOR

El artículo 118.1 de la LCSP dispone que se consideran contratos menores aquellos que tienen un valor estimado inferior a 40.000 euros cuando se trate de contratos de obras, o a 15.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios.

No obstante, la Disposición adicional (DA) 54ª de la citada Ley establece una excepción a estos límites cuantitativos al prever que, atendiendo a la singular naturaleza de su actividad, tendrán la consideración de contratos menores, los contratos de suministro o de servicios de valor estimado inferior o igual a 50.000 euros que se celebren por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación (SECTI), siempre que no vayan destinados a servicios generales y de infraestructura del órgano de contratación.

A estos efectos, se entienden comprendidos entre los agentes públicos del SECTI, en los términos establecidos en la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, las Universidades públicas, los organismos públicos de investigación, las fundaciones, los consorcios y demás agentes de ejecución de la Administración General del Estado, los organismos y entidades de investigación similares a los anteriores dependientes de otras Administraciones Públicas, las

[9] https://petete.tributos.hacienda.gob.es/consultas/?num_consulta=V2583-12

Fundaciones de Investigación Biomédica, y los centros, instituciones y consorcios del Sistema Nacional de Salud.

Esta excepción es por tanto aplicable a los contratos celebrados por el CIEMAT, dado su carácter de OPI adscrito al MCNU a través de la Secretaría General de Investigación.

Como ya se ha mencionado en la Introducción, el CIEMAT celebró durante el periodo fiscalizado 219 contratos menores en ejecución del PRTR por un importe de adjudicación total de 3.742.677,93 euros (IVA excluido), de acuerdo con los datos extraídos de la Plataforma de Contratación del Sector Público, contrastados con los de la página web del PRTR y con el CIEMAT.

De los 219 expedientes de contratación menor en ejecución del PRTR celebrados por el CIEMAT se han seleccionado 40 contratos (18%) relacionados en el Anexo IV y numerados del 65 al 104, a continuación de las licitaciones. El importe de adjudicación (IVA excluido) de los 40 contratos menores en ejecución del PRTR seleccionados asciende a 1.293.079,67 euros, lo que representa el 34,5 % del importe total de los contratos menores en ejecución del PRTR adjudicados, durante el periodo a fiscalizar, con el siguiente desglose por año de adjudicación y tipo de contrato:

CUADRO N.º 3 CONTRATOS MENORES CELEBRADOS EN EJECUCIÓN DEL PRTR Y FISCALIZADOS

(Importes en euros, IVA excluido)

Año Adjudicación	Tipo de contrato	N.º de contratos menores celebrados en ejecución PRTR	Importe Adjudicación	N.º de contratos fiscalizados	Importe Adjudicación
2021	Obras	6	153.133,42	5	149.263,43
	Servicios	9	99.501,31	5	85.025,00
	Suministros	136	2.398.216,12	15	594.427,68
2022	Obras	1	34.252,68	1	34.252,68
	Servicios	2	14.727,46	1	11.900,00
	Suministros	60	1.002.535,31	10	384.719,25
2023	Obras	1	5.350,00	0	0,00
	Servicios	2	10.726,26	1	9.256,26
	Suministros	2	24.235,37	2	24.235,37
Total		**219**	**3.742.677,93**	**40**	**1.293.079,67**

Fuente: Elaboración propia

El análisis de los expedientes de contratación fiscalizados ha comprendido la verificación del cumplimiento de los requisitos exigidos con carácter preceptivo en el artículo 29.8, 118 y en la DA 54ª de la LCSP, así como en la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, sobre contratos menores regulados en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, publicada por Resolución de 6 de marzo de 2019[10], de la OIReScon y en la nota aclaratoria de la propia OIReScon sobre dicha Instrucción. Estos requisitos son los siguientes:

a) El informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y el procedimiento elegido, así como que no se está alterando su objeto con el fin de

[10] https://www.boe.es/eli/es/res/2019/03/06/(1)/con

evitar la aplicación de los umbrales establecidos en el artículo 118.1 y en la DA 54ª de la LCSP.

b) La acreditación de la existencia de crédito y el documento de aprobación del gasto con carácter previo a su ejecución.

c) En el caso del contrato menor de obras, el presupuesto de obras de la Administración, o, en su caso, proyecto correspondiente y/o informe de la oficina de supervisión de proyectos cuando proceda.

d) La acreditación de que el órgano de contratación ha solicitado, al menos, tres ofertas junto con la justificación de la selección de la oferta de mejor relación calidad-precio. De no ser posible lo anterior, debe incorporarse al expediente la justificación motivada de tal extremo.

e) La factura o facturas que se deriven del cumplimiento del contrato.

f) La publicación trimestral de la información de los contratos menores en el perfil del contratante y en el portal de transparencia.

g) Los contratos menores no podrán tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga.

Las obligaciones derivadas de la financiación de los contratos menores con cargo al PRTR son básicamente las mismas que las exigidas para las licitaciones, de modo que se analizarán de modo conjunto en el Subapartado II 6. Al margen de ello, los resultados más relevantes del análisis del cumplimiento de los mencionados requisitos y de los generales aplicables a todos los contratos son los que se exponen en los epígrafes siguientes:

II.5.1. Justificación de la necesidad de contratar y de que no se está alterando el objeto del contrato para evitar los umbrales aplicables.

Tanto el artículo 118.2 como la Disposición Adicional 54ª de la LCSP establecen que, en los contratos menores, la tramitación del expediente exigirá la emisión de un informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales cuantitativos antes referidos.

Este requisito ha sido interpretado en la citada Instrucción 1/2019 de la OIReScon de acuerdo con su finalidad y contexto en el marco de los principios establecidos en el artículo 1 de la LCSP, entre ellos la libertad de acceso a las licitaciones y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores. De acuerdo con el criterio expuesto en esta Instrucción, que tiene carácter obligatorio, la justificación de la necesidad del contrato incluye la justificación del procedimiento elegido y la causa de su falta de planificación, dado que no podrán ser objeto de un contrato menor prestaciones que tengan carácter recurrente, de forma que, año tras año, respondan a una misma necesidad para la entidad contratante, de modo que pueda planificarse su contratación y hacerse por los procedimientos ordinarios.

En cuanto a la necesidad de motivar que no se está alterando el objeto del contrato, la Instrucción precisa que ello remite a la obligación establecida con carácter general consistente en el no fraccionamiento del objeto del contrato. Por ello, debe justificarse que no se han separado las prestaciones que forman la “Unidad funcional” del objeto del contrato con el único fin de eludir las reglas generales de contratación. En este sentido, el criterio relativo a la “Unidad funcional” para

distinguir si existe fraccionamiento en un contrato menor estriba en si se pueden separar las prestaciones que integran el citado contrato; y en el caso de que se separen, si las prestaciones cumplen una función económica o técnica por sí solas. Así, la justificación debe versar sobre la indispensable e intrínseca vinculación entre las prestaciones en cuestión para la consecución de un fin, esto es, la satisfacción de la necesidad que motiva la celebración del contrato.

En el caso de los contratos menores de suministros y servicios celebrados por los agentes públicos del SECTI, deberá tenerse en cuenta además que los límites cuantitativos excepcionales previstos en la DA 54ª de la LCSP, que permiten celebrar contratos menores de este tipo cuyo valor estimado sea superior a los 15.000 euros e igual o inferior a los 50.000 euros, no son aplicables a los que vayan destinados a servicios generales y de infraestructura del órgano de contratación, dado que la causa de la excepción introducida por el legislador a los umbrales generales del artículo 118 de la LCSP es la singular naturaleza de la actividad de los mencionados agentes. Estos conceptos de servicios generales y de infraestructura han sido objeto de aclaración en varios informes de la JCCPE (en particular, los informes 25/19 y 80/21), que ha precisado que el concepto de servicios generales hace referencia a aquellas actividades que requieren para su realización de la celebración de un contrato de servicios, que no son propias y exclusivas de la naturaleza del órgano como agente del SECTI, y que, por el contrario, también son propias de cualquier otra entidad pública, porque son comunes y necesarias para la gestión de cualquiera de ellas y también las que estando relacionadas de modo genérico con la actividad investigadora, no están directa y exclusivamente vinculadas a un proyecto de investigación. Y en el caso del concepto de infraestructura, ha señalado que tiene en este precepto un sentido coloquial que es útil para diferenciar los bienes materiales adquiridos mediante un suministro y que no tienen como función las propias y exclusivas de la del órgano como agente del SECTI, sino las generales de la gestión de cualquier entidad pública.

En todos los contratos menores incluidos en la muestra de la fiscalización, con excepción del n.º 78, se ha justificado de modo detallado la necesidad del contrato y, de la motivación expuesta en el informe del órgano de contratación, se deduce que las prestaciones objeto de los contratos no tienen carácter recurrente ni, en los casos de contratos de suministros y servicios de importe igual o superior a 15.000 euros, van destinados a servicios generales y de infraestructura. Respecto a esto último, en los expedientes en los que era aplicable esta disposición, el informe ha incluido una mención expresa a que “el objeto del presente expediente no está incluido dentro de los servicios generales e infraestructuras del órgano de contratación, ya que se destina al cumplimiento de los objetivos propios de los trabajos de investigación arriba indicados y será utilizado solamente por el personal adscrito a la ejecución de los mismos.”

Por lo que respecta a la justificación de que no se está alterando el objeto del contrato, los informes del órgano de contratación incluidos en los expedientes fiscalizados se han limitado a hacer constar “que no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación”, aludiendo en la mayoría de los casos a que ello se ha comprobado tras examinar “la documentación aportada por la Unidad Proponente”. Si bien, del análisis del contenido completo de los informes del CIEMAT, en particular de la justificación de la necesidad de cada contrato, en la que se ofrecen detalles técnicos del objeto y la finalidad del contrato, puede deducirse que no existe alteración del objeto del contrato, lo cierto es que la justificación ofrecida en este punto concreto es muy escueta y se reduce a una afirmación sin sustento documental. Hubiera sido aconsejable que en estos informes el órgano de contratación hubiera realizado una breve explicación de qué información, contenida en la documentación aportada por la unidad proponente o en cualquier otra, permitía constatar que no se han separado las prestaciones que forman la unidad funcional del objeto del contrato. Es cierto que la prueba de un hecho negativo, de la inexistencia de una circunstancia, resulta compleja, pero en los expedientes analizados no se ha apreciado que el órgano de contratación haya realizado un esfuerzo probatorio en este sentido, más allá de

mencionar en algunos de los informes que la adquisición constituye una unidad operativa o funcional para el logro propuesto o que el contrato que se tramita engloba la totalidad de su objeto contractual.

Por otra parte, en ninguno de los expedientes analizados el informe del órgano de contratación ha incluido una justificación del procedimiento elegido, como exige expresamente la Instrucción 1/2019. A pesar de que la LCSP permite celebrar contratos menores en todos aquellos casos en los que su valor estimado no supere los umbrales establecidos en su artículo 118, con las excepciones de la DA 54ª, ello no exime de justificar la aplicación de este régimen de contratación directa. En definitiva, el recurso a la contratación menor debe justificarse, pues debería ser extraordinario y limitado a los contratos de importe poco significativo. De acuerdo con los principios de publicidad y concurrencia que recoge la LCSP, nada impide al órgano de contratación acordar la celebración de contratos de cuantía inferior a la de los menores con sujeción a procedimientos abiertos, abiertos simplificados y su variante establecida en el artículo 159.6 de la LCSP, que también permiten agilizar la contratación administrativa.

Cabe añadir que en 13 expedientes (n.os 65 a 77) que representan el 32,5% de los 40 contratos menores fiscalizados, la adjudicación se realizó por importes (IVA excluido) entre los 50.000 y 47.500 euros, importes éstos muy próximos al límite máximo establecido en la DA 54ª de la LCSP (50.000 euros) para los contratos de suministros o servicios, no constando en los respectivos expedientes de contratación un estudio o informe de carácter económico que haga referencia a cómo se realizó el cálculo del presupuesto. Si bien dicho documento no es obligatorio y no se exige su incorporación en el expediente, la realización de algún tipo de estudio en este sentido previo a la contratación constituiría una buena práctica que redundaría en una mejor justificación del procedimiento elegido y de la ausencia de fraccionamiento.

II.5.2. Presupuesto de las obras

El artículo 118.4 de la LCSP dispone que, en el contrato menor de obras, deberá añadirse, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de que deba existir el correspondiente proyecto cuando normas específicas así lo requieran. Deberá igualmente solicitarse el informe de las oficinas o unidades de supervisión cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.

De los 40 contratos menores seleccionados, seis de ellos son contratos menores de obras y en todos ellos consta en el expediente el presupuesto de las obras, con la excepción del contrato n.º 84.

II.5.3. Acreditación de que el órgano de contratación ha solicitado, al menos, tres ofertas o justificación motivada de no ser posible

Este requisito no está previsto en la LCSP, pero sí en la Instrucción 1/2019 de la OIReScon que, como ya se ha mencionado, es obligatoria para todos los órganos de contratación del sector público del Estado y deberá ser tenida en cuenta para la tramitación del expediente. En particular, la citada Instrucción exige que el órgano de contratación solicite, al menos, tres presupuestos y que ello quede suficientemente acreditado en el expediente y justifica esta obligación en el principio de competencia y como medida antifraude y de lucha contra la corrupción. A continuación, precisa que, si las empresas a las que se les hubiera solicitado presupuesto declinasen la oferta o no respondiesen al requerimiento del órgano de contratación, no será necesario solicitar más presupuestos y establece que, tanto las ofertas recibidas como la justificación de las seleccionadas, deberán formar parte del expediente. En el caso de que no sea posible el cumplimiento de este requisito, también deberá incorporarse al expediente justificación motivada de ello.

Posteriormente, en la nota aclaratoria publicada por la OIReScon, se señaló que siempre es posible justificar motivadamente la no procedencia de la petición de tres ofertas cuando dicho trámite no contribuya al fomento del principio de competencia, o bien, dificulte, impida o suponga un obstáculo para cubrir de forma inmediata las necesidades que en cada caso motiven el contrato menor. Y añadió que, en todo caso, la solicitud de tres ofertas se entenderá cumplida con la publicidad de la licitación, si así lo decide el órgano de contratación, pues, en tales supuestos, ya quedaría garantizada la competencia.

En 33 de los 40 contratos menores fiscalizados se acreditó en el expediente la solicitud de las tres ofertas y en los otros siete (n.os 69, 74, 75, 76, 77, 93 y 97) se justificó de manera motivada la solicitud de un único presupuesto por razones de exclusividad en la fabricación o distribución del suministro objeto del contrato, en cuyo caso se adjuntó el certificado de exclusividad, o porque la empresa adjudicataria era la única en el mercado que podía realizar el suministro.

II.5.4. Cumplimiento de los plazos de ejecución

En 31 de los 40 contratos menores fiscalizados (77 %) la ejecución del objeto del contrato se realizó con retraso sobre el plazo establecido, con demoras de entre 6 y 812 días, detalladas en el Anexo VI con una media de retraso en la ejecución de 128 días[11]. En 8 de ellos (n.os 67, 68, 72, 90, 98, 99, 100 y 101) el retraso en la ejecución fue superior a dicha media, destacando los siguientes cuatro expedientes por haber acumulado una demora muy significativa en su ejecución:

- El expediente n.º 72, que tenía por objeto el proyecto de ingeniería de detalle para la implantación de instalaciones piloto de pirólisis y destilación con tecnologías de microondas, se adjudicó el 28 de diciembre de 2021 con un plazo de ejecución de 120 días, pero la recepción tuvo lugar el 5 de diciembre de 2022, con un retraso de 222 días.

- El expediente n.º 98, que tenía por objeto la dirección de obra, coordinación de seguridad y salud, certificado final de obra "proyecto de central de calor por biomasa, ampliación y conexión a red existente", fue adjudicado el 21 de septiembre de 2021 con un plazo de ejecución de 365 días debiendo haberse recepcionado el 21 de septiembre de 2022. Sin embargo, la recepción tuvo lugar el 2 de julio de 2024, es decir, con 650 días de retraso.

- El expediente n.º 99, que tenía por objeto el proyecto de ejecución correspondiente a la obra "Instalación geotérmica de almacenamiento estacional en el terreno y apoyo a red de distrito de biomasa en CEDER[12]-CIEMAT", fue adjudicado el 21 de diciembre de 2021 con un plazo de ejecución de 90 días, sin embargo, la recepción tuvo lugar el 12 de diciembre de 2022, es decir, con 266 días de retraso.

- El expediente n.º 101, que tenía por objeto el proyecto y dirección de obra correspondiente a la obra "Instalación solar fotovoltaica con trakers para formar un sistema híbrido con energía eólica", fue adjudicado el 21 de diciembre de 2021 con un plazo de ejecución de 90 días debiendo haberse recepcionado el 21 de marzo de 2022. Sin embargo, la recepción tuvo lugar el 10 de junio de 2024, es decir, con 812 días de retraso.

[11] En los expedientes n.os 76 y 77 el documento de "propuesta de adquisición" reflejaba dos plazos distintos, uno más breve de "ejecución" (10 y 5 días, respectivamente) y otro más prolongado de "entrega" (180 y 110 días), habiéndose tenido en cuenta este último para el cálculo de la demora en la ejecución.
[12] Centro de Desarrollo de Energías Renovables (CEDER), ubicado en los Altos de Lubia (Soria) y adscrito al Departamento de Energía del CIEMAT.

En el caso de los expedientes n.os 98 y 101, la demora en la ejecución dio lugar a que estos contratos superaran ampliamente la duración máxima de un año establecida en el artículo 29.8 de la LCSP para los contratos menores.

II.6. REQUISITOS ESPECÍFICOS DERIVADOS DE LA FINANCIACIÓN DE LOS CONTRATOS CON CARGO AL PRTR

Los contratos celebrados por el CIEMAT que conforman el ámbito objetivo de la presente fiscalización, al estar financiados con cargo al PRTR a través de los fondos NGUE, están sujetos al cumplimiento de una serie de requisitos especiales, definidos fundamentalmente en la Instrucción de la JCCPE de 23 de diciembre de 2021 sobre aspectos a incorporar a los expedientes y en los pliegos rectores de los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del PRTR[13]. El RD-L 36/2020, que estableció una serie de especialidades en materia de contratación administrativa aplicables a estos contratos, reconoce la competencia de la JCCPE para resolver las dudas sobre la interpretación de las normas sobre contratación pública del RD-L y la habilita para dictar las Instrucciones necesarias para coordinar la aplicación de estas disposiciones, a fin de la correcta tramitación de los contratos financiados con fondos del PRTR, las cuales serán obligatorias para todos los órganos de contratación del sector público estatal.

Así mismo, las órdenes del Ministerio de Hacienda y Función Pública HFP/1030/2021, de 29 de septiembre por la que se configura el sistema de gestión del PRTR y HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar por las Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del PRTR, establecen los mecanismos y pasos a seguir en los procedimientos de contratación financiados por la UE vinculados al MRR. Ambas órdenes recogen actuaciones vinculantes para los órganos de contratación y afectan a la totalidad de los contratos públicos licitados por estos.

El CIEMAT tiene, conforme a lo establecido en las órdenes citadas, calidad de entidad ejecutora, en la medida en que le corresponde, en el ámbito de sus competencias, la ejecución de los proyectos o subproyectos de las correspondientes reformas e inversiones, bajo los criterios y directrices de la entidad decisora[14].

Como órgano de contratación y entidad ejecutora, el CIEMAT debe cumplir una serie de obligaciones en su actividad contractual:

1. Definir y planificar correctamente las condiciones bajo las cuales va a tener lugar la selección del contratista y la ejecución del contrato en cuestión.

2. Asegurarse de que los principios aplicables al PRTR[15] se cumplen adecuadamente en su actuación, mediante la correspondiente definición y autoevaluación: el Anexo II de la Orden

[13] https://www.hacienda.gob.es/DGPatrimonio/junta%20consultiva/informes/informes2021/2021-075instruccionprtr.pdf

[14] Así se define el concepto de entidad ejecutora del PRTR en la Resolución 1/2022, de 12 de abril, de la Secretaría General de Fondos Europeos, por la que se establecen instrucciones a fin de clarificar la condición de entidad ejecutora, la designación de órganos responsables de medidas y órganos gestores de proyectos y subproyectos, en el marco del sistema de gestión del PRTR.

[15] Conforme al artículo 2 de la Orden HFP/1030/2021 son:
a) Concepto de hito y objetivo, así como los criterios para su seguimiento y acreditación del resultado.
b) Etiquetado verde y etiquetado digital.

1030/2021 establece el estándar mínimo de cumplimiento de los principios de gestión del PRTR y, para asegurar una aplicación homogénea de los mismos, contiene seis test de autoevaluación relativos a las áreas de control de gestión, hitos y objetivos, daños medioambientales, conflictos de interés, prevención del fraude y la corrupción, compatibilidad del régimen de ayudas de Estado y evitar doble financiación.

El objetivo de la autoevaluación es alcanzar el nivel de "riesgo bajo", de manera que en el supuesto de que no se obtuviera dicho nivel, la entidad debería adoptar las medidas oportunas para asegurar que se pudiera alcanzar en el momento de repetir el procedimiento de autoevaluación. Se considera imprescindible que la autoevaluación se realice de forma recurrente, al menos una vez al año, por lo que este Tribunal valora positivamente que el CIEMAT realizara dicha autoevaluación anualmente en los años 2021 y 2023 y, hasta en dos ocasiones, en el año 2022 apreciando, en la tabla de valoración final que comprende la evaluación de todas las áreas analizadas, un aumento del valor asignado de 3 puntos porcentuales y reflejando una disminución del riesgo estimado de incumplimiento en dicho año, que pasó de estimarse como riesgo medio a riesgo bajo. En el año 2023 el valor asignado total se incrementó en un 0,26 %.

En relación con los test de autoevaluación, resulta oportuno señalar que los criterios para completar cada uno de ellos no han sido establecidos de manera homogénea para las entidades, de manera que el CIEMAT ha realizado el análisis conforme a sus propios criterios.

3. Realizar una evaluación del riesgo de fraude, corrupción o conflicto de interés aplicada a cada contrato público, a través de la cumplimentación de las declaraciones de ausencia de conflicto de interés y de la acreditación de la disponibilidad de un procedimiento para abordar conflictos de interés y fraudes que comprenda las medidas de prevención, detección, corrección y persecución apropiadas; documentación que debe constar en el expediente de cada contrato.

En la presente fiscalización se ha abordado el cumplimiento normativo y el uso adecuado de los recursos del PRTR en el ámbito de la contratación pública tramitada por el CIEMAT, habiéndose realizado hallazgos fundamentalmente en el ámbito de las siguientes materias:

- La correcta trazabilidad y registro de los fondos PRTR, así como la aplicación de sus principios.

- El cumplimiento de las obligaciones de visibilidad, integridad y control previstas en la normativa nacional y europea.

II.6.1. Seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos.

El seguimiento del cumplimiento de los objetivos CID[16] 259 y 260 relativos a "*Adjudicaciones para proyectos que fortalezcan las infraestructuras científicas nacionales y la capacidad del Sistema*

c) Análisis de riesgo en relación con posibles impactos negativos significativos en el medioambiente (do no significant harm, DNSH), seguimiento y verificación de resultado sobre la evaluación inicial.
d) Refuerzo de mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude la corrupción y los conflictos de interés.
e) Compatibilidad del régimen de ayudas de Estado y prevención de la doble financiación.
f) Identificación del perceptor final de los fondos, sea como beneficiario de las ayudas, o adjudicatario de un contrato o subcontratista.
g) Comunicación

[16] Decisión del Consejo.

español de Tecnología e Innovación Científica, y firma de acuerdos bilaterales con organizaciones internacionales y otros instrumentos para financiar proyectos en infraestructuras europeas e internacionales" y a la "*Finalización de todos los proyectos de mejora de las infraestructuras científicas y de la capacidad del Sistema español de Tecnología e Innovación Científica, incluidos los proyectos sobre infraestructuras europeas e internacionales*[17]" propios de la medida 2 del componente 17, corresponde al MCNU, como órgano responsable del componente y de la medida, a través de los informes de gestión a que se refiere el art.12 de la Orden 1030/2021 de 29 de septiembre[18].

Sobre la base de los resultados obtenidos en los test del Anexo II de la Orden 1030/2021 antes aludidos, la entidad debía concluir el procedimiento de autoevaluación con una cuantificación del riesgo. En esta cuantificación final tiene un peso específico significativo el test de hitos y objetivos, recogido en el Anexo II.B.3., que tiene por objeto efectuar una valoración sobre la adaptación del sistema de gestión para el cumplimiento del principio de seguimiento de hitos y objetivos y al que la Orden otorga una ponderación del 34 % del total del riesgo de la entidad ejecutora.

Es responsabilidad de las entidades licitadoras de contratos financiados con estos fondos asegurarse de que sus principios se cumplen adecuadamente mediante la correspondiente definición y autoevaluación. Los hitos y objetivos se definen como metas a alcanzar en momentos determinados del tiempo y permiten verificar que las medidas, proyectos, subproyectos o líneas de acción logran los resultados para los que se definieron. Para cumplir su función tienen asociados indicadores que miden su progreso y determinan su cumplimiento.

En todas las licitaciones fiscalizadas, el CIEMAT presentó evaluaciones ex ante y ex post de los contratos a través del test de hitos y objetivos, conforme a lo señalado en el mencionado anexo II.B.3, obteniendo un resultado equivalente a un cumplimiento del 94 % en el año 2021 y del 100 % en los años 2022 y 2023, lo que indica la adopción o mejora de medidas contributivas a la rebaja en la estimación del riesgo de incumplimiento en la entidad en el área de cumplimiento de hitos y objetivos.

No obstante, una autoevaluación con resultado favorable que no anticipa ni detecta los retrasos en determinados contratos debilita la confianza en el sistema de control interno. Resulta oportuno cuestionar si el organismo aplica la autoevaluación como herramienta real de gestión, o como cumplimiento de requisito formal para conseguir la financiación a cargo del PRTR. Una autoevaluación conforme al anexo de la Orden HFP/1030/2021 debe revisarse y actualizarse siempre que se materialicen riesgos (por ejemplo, retrasos significativos en la ejecución de contratos como se aprecia en los resultados de esta fiscalización), conforme a la propia lógica de control continuo del PRTR. Si no se actualiza, o si se mantiene una valoración de riesgo "bajo" en contextos en los que el incumplimiento de los plazos pone en riesgo la financiación, se revela una deficiencia en el uso operativo del sistema antifraude y de control interno.

En la matriz de riesgos presentada por la entidad y no actualizada, consta como prevista una bandera roja para el incumplimiento total o parcial de los contratos donde se describe el control previsto y se refleja un grado de confianza alto en el control; del análisis de esta circunstancia podemos inferir cierta incoherencia entre el riesgo teórico y la ejecución real.

[17] En el Anexo de la propuesta de la Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España se incluye un cuadro (Q.2 para el Componente 17) compuesto por los hitos, objetivos, indicadores y calendario de seguimiento y ejecución relativos a las ayudas financieras no reembolsables en las que se realiza una descripción de cada hito y objetivo.
eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0322&from=EN

[18] 221017 Metod Gest HyO PRTR.pdf

En los expedientes de contratación menor se presentó documentación acreditativa de seguimiento de los expedientes a través del sistema de gestión oficial, que incluía la realización de la autoevaluación del cumplimiento de hitos y objetivos.[19]

II.6.2. Etiquetado verde y digital. Aplicación del principio de no causar perjuicio significativo.

Conforme al artículo 4.1 de la Orden 1030/2021 se entiende por etiquetado verde y digital el reconocimiento del peso relativo de los recursos previstos para la transición ecológica y digital, que se concreta a nivel agregado respectivamente en el 39,7 % y el 28,2 % de la dotación total del Plan. En cuanto a los conceptos a computar, el Reglamento del MRR incluye una lista de Campos de Intervención a los que pueden asignarse, en todo o en parte, las dotaciones financieras de las medidas del Plan, concretando en el anexo VI los correspondientes para Clima, y en el anexo VII para Digital, que puede ser en ambos casos del 0 %, 40 % o 100 %.

A su vez, la adenda del Componente 17[20] (C.17) del PRTR señala que la medida de inversión en que se enmarcan los contratos fiscalizados del CIEMAT no tenía asociada etiqueta verde ni digital en los términos de los anexos VI y VII del Reglamento 2021/241 del MRR. Los contratos que conforman la muestra estaban adscritos en su totalidad al C.17 y a la medida de inversión 2. En el análisis sobre la contribución climática y digital de las medidas, el C.17 en sus apartados 6 y 7, indica que la I.02 relativa al fortalecimiento de las capacidades, infraestructuras y equipamiento de los agentes públicos incorpora actuaciones que individualmente consideradas contribuyen a los objetivos climáticos y medioambientales; si bien, debido a que estas tienen asociada una inversión reducida en comparación con el total de la inversión I.02, se ha adoptado, en este análisis medioambiental, un enfoque conservador y, por tanto, se ha seleccionado una etiqueta con una contribución al 0% a estos objetivos. En relación con la digitalización, la contribución a la transición digital para toda la inversión está vinculada a campos de intervención que no han sido objeto de la presente fiscalización.

En relación con el principio DNSH (do no significant harm), el C.17 señala que *"Aunque las inversiones incluidas en este Componente no contribuyen de forma significativa a los objetivos medioambientales establecidos, todas las actuaciones están sometidas al cumplimiento del principio DNSH, de acuerdo con la normativa nacional y europea aplicable."*

El CIEMAT remitió al Tribunal de Cuentas el test de autoevaluación del Anexo II.B.4 de la orden, acreditando como entidad el cumplimiento del principio con una puntuación de entre el 81 % y 82 % en los años 2021 a 2023. Este tiene por objeto efectuar una valoración sobre el cumplimiento del principio de no causar un daño significativo al medioambiente y la Orden le otorga una ponderación del 12 % del total del riesgo de la entidad ejecutora.

[19] El artículo 11.2 de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del PRTR recoge que "*el sistema de gestión comprenderá la totalidad de flujos de información necesarios para el adecuado cumplimiento de los requerimientos fijados en la normativa reguladora. A estos efectos, los órganos responsables y los órganos gestores deberán proporcionar al sistema de información de gestión y seguimiento la documentación relativa al cumplimiento de los hitos y objetivos que les corresponda, conforme a las exigencias establecidas en el Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia*".

[20] COMPONENTE 17

En el curso de la fiscalización se ha acreditado con carácter general la existencia de documentación que garantiza el cumplimiento del principio DNSH por parte de los adjudicatarios[21]. No obstante, en 10 expedientes (n.os 9, 27, 40, 66, 75, 84, 88, 89, 90 y 102) el órgano de contratación requirió al adjudicatario la cumplimentación de la documentación relativa al cumplimiento del principio DNSH, para cuya garantía de cumplimiento le remitió el test de análisis del Anexo III.B de la Orden 1030/2021, advirtiéndole de lo imprescindible de dicha documentación y de que la falta de esta impedía la adjudicación de contratos financiados a cargo del PRTR, no constando en dichos expedientes si finalmente el test fue cumplimentado y remitido al CIEMAT.

II.6.3. Plan de Medidas Antifraude, anticorrupción y conflicto de intereses

II.6.3.1. LUCHA CONTRA EL FRAUDE, LA CORRUPCIÓN Y EL CONFLICTO DE INTERESES.

Conforme a la Instrucción de la JCCPE, en el expediente se debe hacer constar que se ha realizado una evaluación de riesgos de fraude, corrupción o conflicto de interés aplicada al contrato público en cuestión, así como una referencia a la disponibilidad de un procedimiento para abordar los conflictos de interés y fraude.

El CIEMAT remitió el test de autoevaluación de esta área, recogido en el Anexo II.B.5 de la Orden 1030/2021, destacando el aumento de la puntuación obtenida desde el año 2021, con un 72 % hasta el año 2023 en que alcanzó un grado de cumplimiento del 98 %. Este tiene por objeto efectuar una valoración sobre el cumplimiento del principio del refuerzo de mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de interés y al que la Orden otorga una ponderación del 12 % del total del riesgo de la entidad ejecutora.

A su vez, contaba con la matriz de riesgos procedente en materia de contratación para el control de los posibles casos de fraude, conflicto de interés y doble financiación, en la que el propio órgano concluía que había controles sobre todos los riesgos contemplados con alto grado de confianza en su ejecución. El organismo recoge además en su Plan de Medidas Antifraude (PMA) las actuaciones de prevención y actuación frente a posibles situaciones de conflicto de interés y cuenta con un manual propio sobre conflictos de intereses.

Así mismo, el órgano de contratación manifestó en todos los expedientes fiscalizados que contaba con un procedimiento para el análisis de esta circunstancia y presentó su declaración institucional contra el fraude[22].

En el análisis de esta cuestión, destaca la actividad de cumplimentación de la Declaración de Ausencia de Conflicto de Intereses (DACI), recogiendo el artículo 6.5 de la orden 1030/2021 que todas las personas con intervención decisiva en los procedimientos de contratación deben suscribirla. También resulta imprescindible que contratistas y subcontratistas, en su caso, presenten la declaración.

[21] En todos los expedientes de contratación menor se adjunta un documento que certifica el uso de la aplicación CoFFEE por parte del órgano de contratación; esta almacena la información necesaria para gestionar el cumplimiento de los hitos y objetivos, así como de los mecanismos de verificación aportados que permitan controlar el cumplimiento de estos. Se ha valorado como acreditado el cumplimiento del principio en la medida en que el sistema incluye campos específicos para registrar el cumplimiento del principio de no causar perjuicio significativo al medioambiente.

[22] Publicada en la web del organismo y aprobada el 13 de diciembre de 2021. Esta declaración también se configura como una medida preventiva antifraude por la SG de Fondos Europeos del Ministerio de Hacienda en sus *"Orientaciones para el Refuerzo de los mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses, referidos en el artículo 6 de la Orden HFP 1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia"*

La DACI debe incluirse necesariamente en los pliegos e integrarse en el expediente de contratación conforme a lo indicado por la JCCPE. En relación con esta obligación, en el análisis de los expedientes fiscalizados se ha acreditado su cumplimiento, con los matices que se relacionan a continuación:

- En los expedientes de la muestra, junto con DACIs cumplimentadas y firmadas por una sola persona referidas a un único expediente, también se remitieron DACIs cumplimentadas y firmadas por varias personas referidos a una pluralidad de expedientes anexados a las mismas. Si bien la normativa no prohíbe expresamente proceder de esta última forma, la propia naturaleza de la DACI recomienda que sea un documento firmado individualmente en relación con un expediente concreto, en la medida en que consiste en la declaración responsable que hace cada persona que participa en un procedimiento determinado, de que no se encuentra incurso en una situación de conflicto de interés. Esta interpretación se sustenta también en la Orden 1030/2021 que recoge en su Anexo IV[23] un modelo de declaración de conflicto de interés en el que señala un campo individual para un expediente concreto.

  Sería una buena práctica de integridad que las DACI estuvieran vinculadas a un contrato en particular y no a múltiples expedientes anexados a ella, de manera que se garantice la trazabilidad individual por expediente y firmante, quedando definido qué personas intervinieron en cada uno de los expedientes y pudiendo asegurarse de que todas las personas firmantes han tenido relación con todos los procedimientos que figuran en el anexo.

- En todos los expedientes de contratación menor, el CIEMAT adjuntó una certificación a la que anexaba una relación de expedientes e indicando que se había realizado el análisis a través del sistema de gestión CoFFEE, conforme a lo señalado en la Orden HFP/55/2023 de 24 de enero, relativa al análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el PRTR, señalando que en el citado sistema se introducen una serie de elementos requeridos.[24] Se ha valorado positivamente que, además de la citada certificación, en 3 contratos (n.ºs 97, 103 y 104) se remitió informe de riesgos de conflicto de interés extraído de la aplicación MINERVA con resultado favorable ante una situación de riesgo potencial, apreciada durante la tramitación de los expedientes.

II.6.3.2. COMPATIBILIDAD DE AYUDAS DE ESTADO Y AUSENCIA DE DOBLE FINANCIACIÓN

Por su importancia, es necesario también hacer constar en cada expediente la verificación por parte del órgano gestor de la ausencia de doble financiación del contrato. En el ejercicio de la citada verificación, el CIEMAT remitió a este Tribunal el test del Anexo II.B.6 de la Orden 1030/2021 recogiendo una evolución del cumplimiento del área desde el 75 % en 2021 al 100 % en el año 2023. Ello permite efectuar una valoración del cumplimiento del principio de compatibilidad de ayudas del Estado y prevención de la doble financiación, otorgando la Orden a ambos una ponderación del 12 % del total del riesgo de la entidad ejecutora.

Por otra parte, el CIEMAT adjuntó documentación certificando que como órgano de contratación garantizaba que los gastos financiados dentro del servicio 50, “Mecanismo de Recuperación y

[23] Anexo IV.A. y IV.C. para contratistas

[24] Entre los que encuentra el uso de un procedimiento de análisis de riesgo de conflicto de interés tal y como señala la Guia_practica_de_aplicacion_de_la_Orden_HFP-55-2023V.pdf

Resiliencia", de los Presupuestos Generales del Estado, en el que cada Ministerio recoge los créditos destinados a financiar el coste total de las actuaciones que resulten elegibles en el marco del PRTR, no reciben financiación adicional de otro instrumento de la Unión. De igual modo, aseguró que los mismos gastos no se financian dos veces por el presupuesto.

II.7. CONTRIBUCIÓN DE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS AL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL PRTR REFERIDOS AL CIEMAT

Los contratos objeto de la presente fiscalización están financiados por el PRTR y, por lo tanto, constituyen uno de los instrumentos para la consecución de los objetivos de este, entre ellos el de fortalecer las capacidades del SECTI para hacer de él un instrumento clave para abordar los retos de la transición ecológica y justa, la digitalización y el reto demográfico.

En particular, en el PRTR se establece como objetivo, en lo relativo al CIEMAT, la necesidad de la mejora de sus infraestructuras para que evolucione de ser un centro con carácter de instalación nuclear a centro orientado a las nuevas energías. Para ello se propone, por un lado, recuperar la zona de antiguas instalaciones nucleares, modernizar las infraestructuras y las instalaciones existentes y, por otro, incrementar las capacidades de I+D+i en tecnologías renovables híbridas, e invertir en proyectos de producción, conversión y almacenamiento de energía en el sector eléctrico (principalmente energías renovables e hidrógeno) y en demostración de tecnologías híbridas innovadoras. Esto permitirá el futuro despliegue a gran escala de tecnologías de energías renovables (incluyendo hidrógeno y su acumulación). De esta forma, se da el máximo impulso a un proceso de cambio del paradigma energético-ecológico sobre la base de la combinación de tecnologías de energías renovables, sistemas avanzados de almacenamiento y conceptos de sostenibilidad energética, económica y medioambiental, que abordan los elementos esenciales de la transición ecológica.

Sin perjuicio de las incidencias que hayan podido tener lugar en cada uno de los contratos fiscalizados y de las precisiones que se realizarán a continuación, el análisis realizado ha permitido constatar que los expedientes de contratación han sido un instrumento útil para la consecución de los principales objetivos del plan y han contribuido a la progresiva transformación del CIEMAT en un centro de referencia en nuevas energías.

La totalidad de los expedientes que conforman el ámbito objetivo de este informe participan de los objetivos CID 259 y 260. El CIEMAT ha desarrollado, en busca del cumplimiento de los citados objetivos, diversos proyectos que se pueden clasificar, según las materias a las que afectan, en las siguientes categorías:

1) Infraestructuras:

El CIEMAT tenía un número significativo de edificios en estado de obsolescencia, inhabilitados por tanto para albergar nuevos laboratorios avanzados. En consecuencia, cualquier esfuerzo de modernización de la capacidad científico-tecnológica del Centro requería acciones previas sobre estas infraestructuras. La antigüedad y el grave deterioro que sufrían muchas de las instalaciones ponían en riesgo la operatividad del organismo, por no poder desarrollar las actividades de investigación que conforman su objeto, de manera que era preciso dotar al organismo de nuevas capacidades que le permitieran dar una respuesta adecuada a los retos que afrontaba.

En 2022, el CIEMAT era todavía una Instalación Nuclear Única y aspiraba a convertirse en un Centro con un conjunto de instalaciones en que la contaminación radiactiva no fuera un impedimento para la instalación de nuevos laboratorios de investigación. Ello implicaba optimizar recursos y ampliar

espacios disponibles garantizando condiciones óptimas de seguridad y protección radiológica. Como consecuencia de la actividad de las antiguas instalaciones nucleares y radiactivas, un 30 % de los edificios y gran parte del subsuelo de las instalaciones del CIEMAT en Moncloa (Madrid) estaban afectados por contaminación radiactiva, lo que requería acciones especiales, como la liberación de determinadas áreas con la participación de ENRESA (Empresa Nacional de Residuos Radiactivos) y de todos los edificios identificados como potencialmente contaminados radiológicamente por actividades de investigación en el pasado ligadas al ciclo del combustible nuclear, así como la modernización de las infraestructuras ya existentes en instalaciones radiactivas.

En este contexto, a estos objetivos responde la celebración de los expedientes de obra n.os 1, 21 y 40 relativos a la reforma y acondicionamiento de edificios, con el siguiente detalle:

- El expediente n.º 1 tenía por objeto la remodelación de la nave 4, parte de la nave 3 y zonas anexas del Edificio 31 de las instalaciones del CIEMAT en Madrid, incluyendo parte de las fachadas y cubiertas, para albergar el Laboratorio de Prototipos de Imanes para Aceleradores del CIEMAT, encuadrado en el programa PRISMAC[25]. Asimismo, este contrato incluía las obras necesarias para el traslado de los equipos de investigación del laboratorio de materiales, que ocupaban parcialmente las naves mencionadas 3 y 4. La situación del edificio no permitía desarrollar adecuadamente las actividades previstas, por lo que se hacía necesaria esta actuación en el edificio 31 y, parcialmente, en el edificio 30. El contrato responde, por tanto, a la necesidad de garantizar la existencia de infraestructuras en el organismo que permitan dar cobertura a las nuevas instalaciones de investigación. El programa PRISMAC en general y las capacidades del laboratorio en particular, colaboran, a su vez, en que el sector industrial español pueda posicionarse en el desarrollo de tecnologías innovadoras para la fabricación de imanes de última generación.

- El expediente n.º 21 tenía por objeto la adecuación del Edificio 11 del CEDER para la posterior instalación del laboratorio de tecnologías por microondas aplicadas a la bioeconomía. Hasta ese momento el edificio no tenía un uso específico ni acondicionamiento, por lo que se hacía precisa la remodelación y sustitución de elementos, así como la dotación de las instalaciones necesarias para el desempeño de la investigación. Así mismo, se llevaría a cabo una ampliación del edificio, dotándolo de una zona exclusiva para oficinas, servicios y laboratorio, ejecutada de forma adosada al edificio ya existente. Este contrato contribuye a la mejora de las infraestructuras científicas y de la capacidad del SECTI y se considera necesario para poder realizar las actividades previstas y aprobadas en la planificación del proyecto del MRR para poner en marcha el desarrollo de bioproductos de elevado valor añadido, como aceites esenciales y biocarbón, mediante tecnologías avanzadas y su caracterización en el marco de la economía circular.

- El expediente n.º 40 tenía por objeto la remodelación del Local P1.13 del Edificio 18, para la dotación de un nuevo laboratorio de materiales de la Unidad de Residuos de Baja y Media Actividad, incluyendo la renovación integral del conjunto de instalaciones generales y el mobiliario, para que se pudieran desarrollar adecuadamente las actividades previstas en el nuevo laboratorio de materiales.

Además de los contratos de obras, ha participado del objetivo de refuerzo de las infraestructuras del organismo, el expediente n.º 20 de servicios para la redacción del proyecto básico y de ejecución de la obra, prestación de dirección facultativa y coordinación de seguridad y salud para la obra

[25] El Proyecto español de Imanes Superconductores de Muy Alto Campo es un proyecto de investigación y desarrollo liderado por el CIEMAT, en colaboración con el CERN y el CDTI.

consistente en la habilitación de nuevos espacios de formación e investigaciones y reformas asociadas, además de la mejora de la eficiencia energética del Edificio 1 del CIEMAT en Madrid, para que pudiera ser destinado al mismo uso administrativo que tenía en ese momento.

En la búsqueda del cumplimiento de los citados objetivos, el CIEMAT también tramitó los expedientes de servicios n.^{os} 27, 45 y 46, que en todos los casos tenían por objeto dos hitos consistentes en la redacción del proyecto de ejecución y la dirección facultativa de la obra. Sin embargo, como ya se ha analizado previamente, en todos ellos se acordó o está previsto acordarse la suspensión del contrato tras el cumplimiento del primer hito, debido a razones presupuestarias y de planificación de la contratación que han impedido que, de momento, se lleve a cabo la obra proyectada.

A pesar de los logros alcanzados en la renovación de infraestructuras que ya se han destacado, en el caso de que estos expedientes se hubieran ejecutado como estaba previsto se habría avanzado en mayor medida en la consecución de este objetivo de mejora y refuerzo de instalaciones.

2) Segregación y gestión de residuos generados:

Un objetivo estratégico del CIEMAT es que el Centro de Moncloa sea considerado un centro modélico, asegurando la ausencia de contaminantes radiológicos residuales, para lo que se planteó rehabilitar, descontaminar y desmantelar las instalaciones nucleares radiactivas y obsoletas, gestionando temporalmente los residuos generados. Los siguientes expedientes son ejemplos ilustrativos de esta actividad:

- El expediente n.º 11 tenía por objeto la adquisición de un MiniBOX, sistema transportable de caracterización radiológica. En la búsqueda de la mejora de la gestión de los residuos radiactivos y materiales desclasificables, reduciendo el tiempo de caracterización y almacenamiento, se consideró necesaria la adquisición del MiniBOX al ser el único sistema que podía realizar las actividades de medidas radiológicas a los contenedores utilizados para los residuos radiactivos en el CIEMAT.

- El expediente n.º 33 tenía por objeto la adquisición de un sistema para la caracterización de superficies contaminadas y residuos radiactivos. Estas actividades se realizan en el marco del Plan Integrado para la Mejora de las Instalaciones (PIMIC) y el Plan de Restauración del Emplazamiento (PRE) que dan lugar a la generación de residuos que es preciso caracterizar. Este contrato participa del objetivo de convertir el CIEMAT en un centro de vanguardia tras su transformación, al permitir gestionar como residuos convencionales los materiales residuales de bajo contenido radiactivo generados en proyectos de desmantelamiento. Además, permite certificar los bajos niveles de radiación y realizar el proceso a un ritmo que evita el acopio prolongado de materiales en fase de almacenamiento.

- El expediente n.º 48 tenía por objeto el servicio de reacondicionamiento de residuos radiactivos producidos en la rehabilitación radiológica del CIEMAT.

3) Mejora de instalaciones/Recuperación de capacidades frente al reto de la energía:

Se consideró esencial dotar al organismo de nuevas instalaciones experimentales para poder responder a la necesidad de potenciar y participar activamente en el sistema nacional de I+D adaptando las antiguas instalaciones a las necesidades en áreas relacionadas con la energía, el medioambiente y la tecnología. En este sentido se realizaron diversas actuaciones para fortalecer la infraestructura del CIEMAT, entre ellas, las siguientes:

- El expediente n.º 4 tenía por objeto el suministro e instalación de un microscopio electrónico de transmisión (TEM) de última generación. Este contrato responde a la necesidad de modernización de las instalaciones del organismo, en la medida en que este contaba con un microscopio electrónico adquirido en el año 1996 con unas características ya obsoletas. Esta actuación contribuye a ampliar significativamente el grado de innovación de las técnicas en las que cabe su uso y aporta valor añadido a la comunidad investigadora.

- El expediente n.º 30 tenía por objeto el suministro e instalación de un sistema de dosimetría personal OSL (Optically Stimulated Luminescende) basado en detectores BeO. Los lectores disponibles en el organismo fueron adquiridos en los años 1983 y 1993 y han provocado averías simultáneas cuya reparación es complicada debido a la antigüedad de los mismos y la poca disponibilidad de repuestos compatibles. Por otra parte, existían grandes dificultades a la hora de conectarlos a los medios informáticos actuales debido a sus arcaicos sistemas de comunicación. Esta licitación responde a la necesidad de renovación de instalaciones del CIEMAT, como parte del SECTI.

- Los expedientes n.ºs 49 y 60 tenían por objeto el suministro e instalación de una cámara secundaria para la calibración de equipos de medida de radón y de verificación de equipos de medida de radón, respectivamente. Estos expedientes se enmarcan en la necesidad de la adquisición de la cámara secundaria y de su buen funcionamiento para asegurar la calidad de las medidas de radón, dotando al laboratorio de Metrología de Radionucleidos de todas las herramientas precisas para cumplir con la normativa europea y para la independencia metrológica del país respecto de otros laboratorios internacionales.

4) Participación en proyectos internacionales**:**

Los expedientes n.ºs 2 y 3 relativos a la adquisición de 16.667 PCBs (100.002 Fotosensores MPPC) para el primer y segundo módulo del Experimento DUNE (Deep Underground Neutrino Experiment) se tramitan en el contexto de la colaboración internacional en el experimento. DUNE es un experimento internacional cuyo objetivo es estudiar las propiedades de los neutrinos con una duración de, al menos, 15 años. Constará de dos detectores de neutrinos que recibirán el haz de neutrinos más intenso del mundo, producido en el acelerador de partículas PIP-II en el laboratorio de Fermilab de Chicago (EE.UU.) El objetivo común de los grupos españoles en DUNE es contribuir a la definición de un sistema mejorado de detección de luz. En particular, los grupos españoles participarán en la construcción de los detectores de argón líquido de DUNE en dos subsistemas: sistema de detección de luz (fotosensores y electrónica asociada) y sistema de monitorización de temperaturas.

5) Nuevas tecnologías renovables híbridas:

La creciente implantación de fuentes de energía renovables variables, obliga a buscar estrategias que garanticen su flexibilidad y gestionabilidad de la forma más competitiva posible, además de ofrecer mayor fiabilidad a la red eléctrica del futuro, aprovechando las ventajas que aporta la hibridación de las distintas tecnologías de generación renovable en la operación del sistema.

Existe un claro interés, tanto por parte del sector eólico y del fotovoltaico como por parte de las Instituciones públicas con competencias técnicas y regulatorias, en explorar vías para el desarrollo de soluciones de generación renovable que puedan garantizar, en el medio plazo, los requisitos de firmeza y estabilidad que requiere el Operador del Sistema eléctrico para asegurar los estándares de seguridad y calidad del servicio. Entre las soluciones que se están explorando, los sistemas híbridos permiten incrementar el factor de capacidad del punto de acceso y conexión a la red por la complementariedad diaria, mensual y estacional de las curvas de carga de las diferentes

tecnologías. Los sistemas híbridos también contribuyen a la reducción de las inversiones en redes de evacuación, aportan una mayor garantía de potencia en el punto de conexión, fomentan una participación más flexible en los mercados de ajuste y permiten una optimización de las tareas de operación y mantenimiento.

Entre los objetivos específicos que se pretenden alcanzar en esta materia, destaca el de desarrollar en el CIEMAT una instalación experimental y demostrativa singular que permita desarrollar tecnologías, validar dispositivos y sistemas, adecuar estrategias de operación, analizar viabilidad y realizar experimentos demostrativos sobre la combinación de distintas fuentes renovables de generación y sistemas de almacenamiento de energía, independientes o también de forma coordinada.

Los expedientes n.^{os} 8, 70, 75, 79, 94, 95, 99 y 101 se han ejecutado dentro del proyecto propio del CIEMAT de "nuevas tecnologías renovables híbridas", todos ellos relacionados con la investigación y optimización de la biomasa, energía eólica, geotérmica y solar.

A título de ejemplo se exponen los siguientes expedientes:

- El expediente n.º 8 tenía como objetivo dotar a la Unidad de Energía Eólica del CIEMAT de dos aerogeneradores de 100 kW, que representan los tipos existentes en mayor potencia, consiguiendo poder realizar y validar las estrategias de control integrado y de optimización de las distintas topologías de sistemas híbridos con energía eólica y energía solar fotovoltaica. Como ya se ha explicado, la resolución del segundo lote de este contrato impidió el suministro del segundo aerogenerador, lo cual no afectó ni al funcionamiento ni a la operatividad del aerogenerador suministrado, ni a los principales objetivos del proyecto, pero sí ha impedido satisfacer algunas de las necesidades de I+D del proyecto nuevas tecnologías renovables híbridas relativas a la integración de la tecnología eólica con la energía fotovoltaica en aras de buscar una óptima interacción entre ambas.

- El expediente n.º 75 tenía por objeto la adquisición de un equipo generador eléctrico de Ciclo Orgánico de Rankine (ORC) para baja temperatura; en la documentación del expediente se indica que en el living-lab CEDER de integración de energías renovables existen fuentes calor residual asociadas a los procesos de biomasa, a baja temperatura susceptibles de ser aprovechada para la producción eléctrica mediante ciclos de Rankine. Concretamente se han identificado corrientes en el proceso de destilación de extractos de biomasa con vapor y en el retorno de corrientes de calefacción de distrito de biomasa que con este tipo de equipos permiten su uso en hibridación de redes térmicas y eléctricas.

- El expediente n.º 101 tenía por objeto el proyecto y dirección de obra correspondiente a la obra "instalación solar fotovoltaica con trakers para formar un sistema híbrido con energía eólica", que busca la instalación de dos plantas fotovoltaicas con seguidores (trakers) de 100Kw cada una, con vertido a la red eléctrica del CEDER para hibridarla con energía eólica. La contratación del servicio de elaboración del proyecto de ejecución y dirección de la obra permite la tramitación de legalización de las instalaciones construidas, constituyendo así una unidad operativa o funcional para el logro propuesto.

II.8. SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES

En el "Informe de fiscalización de las medidas para la prevención, detección y corrección del fraude aprobadas por las entidades del sector público estatal en el marco del Plan de Recuperación,

Transformación y Resiliencia: similitudes, diferencias, riesgos y oportunidades de mejora"[26], aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 20 de diciembre de 2023, se formularon una serie de recomendaciones a las entidades fiscalizadas[27], entre ellas el CIEMAT. La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su Resolución de 30 abril de 2024[28] en relación con el citado informe, acordó asumir el contenido y las conclusiones comprendidas en el mismo.

A continuación, se exponen sintéticamente las recomendaciones del mencionado informe, toda vez que las efectuadas con relación al mismo por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas coinciden sustancialmente con aquellas, así como el resultado del seguimiento realizado de su cumplimiento.

- Recomendación n.º 2: *Se recomienda a las entidades que establezcan estrategias de integridad pública que den pleno sentido a las políticas, sistemas y planes antifraude que desarrollen.*

  El CIEMAT ha avanzado en materia de integridad mediante la actualización de su plan de medidas antifraude (aunque en la web del organismo sigue disponible una versión anterior de 2022), formación periódica y manuales internos. Sin embargo, no ha desarrollado una estrategia formal de integridad incluida en el plan estratégico de la entidad ni en los planes anuales de actuación. En definitiva, no ha implantado un sistema completo de integridad institucional[29], por lo que se considera la recomendación como no cumplida.

- Recomendación n.º 3: *Para conseguir la plena eficacia de los sistemas y PA, se sugiere que, de manera progresiva y aprovechando la experiencia que se vaya acumulando, se extienda su aplicación al resto de las actividades no vinculadas con el PRTR, pues resulta incoherente con la cultura de integridad, donde se encuadran estos sistemas, limitar su empleo a unas áreas concretas de actividad y, más aún, que se discrimine por el origen de su financiación.*

  El plan de medidas antifraude del CIEMAT (PA) limita su aplicación a las actuaciones financiadas con cargo al PRTR, no habiéndose extendido su empleo a otros procedimientos, lo que debilita la cultura de integridad institucional. Por ello y a pesar de que se valora positivamente que se han desarrollado instrumentos generales como un manual de conflictos de interés, un código ético de aplicación transversal y se ha implantado el Sistema Interno de Información conforme a la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, la recomendación se considera como no cumplida.

- Recomendación n.º 4: *Para aportar mayor fiabilidad a los mecanismos de prevención, se recomienda a las entidades del sector público estatal que completen sus análisis de riesgos bajo una metodología propia previamente establecida y aprobada, en la que se concrete por escrito los comportamientos y las acciones de riesgo propios de la actividad de la entidad y recoja los elementos esenciales que debe reunir el estudio (órgano que realiza los análisis; la frecuencia con la que se deben revisar; las personas implicadas en los procesos; las*

[26] https://www.tcu.es/repositorio/b718c069-c854-4a20-b748-2b83d7734586/I1545.pdf
[27] Las recomendaciones n.os 1 y 9 de este informe estaban dirigidas al Gobierno.
[28] https://www.boe.es/boe/dias/2024/08/05/pdfs/BOE-A-2024-16160.pdf
[29] El 28 de enero de 2025 se aprobó el sistema de Integridad de la Administración General del Estado (SIAGE) al que las entidades del sector público institucional estatal, al que pertenece el CIEMAT, pueden decidir adherirse (https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:81b1bbf5-cf81-4f24-bf1a-fedcbd9ef4eb/2025-0210_SIAGE_01-25.pdf).

fuentes de información de riesgos; y el procedimiento de comunicación con los órganos de control y con los gestores).

La evaluación de riesgos hecha por el CIEMAT se basó en el modelo recogido en la guía para la aplicación de medidas antifraude, que publicó el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude, no incluyendo, por tanto, comportamientos o acciones de riesgo propios del organismo y diferenciales de su actividad. El órgano encargado del análisis de riesgos no constaba en el PA de la entidad en 2022, cuestión que ha permanecido inalterada en la actualización de 2023.

Aunque se valora positivamente que el PA recoge la obligación de revisar su evaluación de riesgos cada vez que se materialice una bandera roja, se determine que la incidencia es sistémica y que el control definido para mitigar el riesgo no se muestra eficaz, la recomendación se considera como no cumplida.

- Recomendación n.º 5: *Se recomienda a las entidades del sector público el desarrollo de códigos éticos adaptados a las actividades que desarrollan y el fomento de la participación de los destinatarios en la elaboración y/o revisión de tales códigos, ya que la implicación de esos actores favorece, en última instancia, la interiorización de la cultura ética de la organización.*

  El CIEMAT ya contaba en 2022 con su propio código ético, adaptado a su actividad y en cuya elaboración participaron los empleados a través de una consulta; si bien ya se observó por este Tribunal que fue aprobado por el director general, en lugar de por el máximo órgano de gobierno o administración de la entidad. Por este motivo esta recomendación ya había sido cumplida por el CIEMAT antes de la aprobación del informe que la incluía.

- Recomendación n.º 6: *Para que los resultados del órgano de vigilancia tengan la eficacia deseada es conveniente que cada entidad revise su sistema antifraude existente para adaptarlo en función de las oportunidades de mejora a las que se hace referencia en este informe. En este sentido, se propone que se establezcan en los PA criterios de especialidad técnica, de representación de los distintos niveles de responsabilidad y de paridad de género en los órganos de vigilancia, favoreciendo así la capacitación del órgano y la mayor objetividad en el desempeño de sus funciones.*

  La Comisión del Código Ético del CIEMAT, establecida como órgano de impulso, seguimiento y control del PA, eleva sus propuestas para su aprobación al Comité de Dirección que, a su vez, interviene en la designación de los miembros de la Comisión. Este Tribunal consideró que esta circunstancia, que no ha sido modificada, debilitaba la autonomía de la Comisión, si bien se valoró como buena práctica la inclusión de representantes de los trabajadores en el órgano de vigilancia, al aportar al órgano mayor representatividad de la realidad de la entidad.

  No se ha establecido expresamente la periodicidad con la que el órgano de vigilancia debe emitir informes, aunque sí se ha previsto la de sus reuniones, que será trimestral con carácter general. Sin embargo, el PA prevé que, con ocasión de su revisión anual, se incorpore un documento de seguimiento en el que se detallen los casos sospechosos de fraude detectados, se certifique la eficacia de los controles asociados a las banderas rojas y, en su caso, se incluyan los nuevos controles implantados o las modificaciones aplicadas a aquellos que no hayan resultado eficaces. En cumplimiento de lo anterior, se ha remitido un certificado en el que se indica que durante la gestión del PRTR no se han producido casos

de fraude y que los controles establecidos han funcionado adecuadamente. Por todo lo anterior, la recomendación se considera parcialmente cumplida.

- Recomendación n.º 7: *Se recomienda que las entidades aprueben un procedimiento de conflicto de intereses, en el que se detalle, por un lado, las situaciones de conflicto aplicables a la actividad y gestión de cada entidad, con inclusión de ejemplos para favorecer la pedagogía, y, por otro, el procedimiento a seguir y las acciones concretas que los gestores han de realizar cuando crean que pueden incurrir o conozcan un posible conflicto de intereses. Este mayor detalle contribuye a que los gestores entiendan y puedan identificar y prever mejor las situaciones de conflicto de intereses.*

  Recomendación n.º 8: *Se recomienda a las entidades el mantenimiento de registros o bases de datos con la información que se vaya obteniendo en materia de conflicto de intereses de cada miembro del personal, respetando lo establecido en la normativa de protección de datos personales, que alerten en tiempo, para adoptar decisiones que eviten el daño o, en su caso, lo reduzcan y agilicen la reparación efectiva del perjuicio ocasionado.*

  El CIEMAT aprobó su propio Manual de Conflictos de Intereses, en el que se designa al Comité de Conflictos de Intereses como órgano responsable de la gestión de las situaciones que pudieran plantearse en esta materia. El manual establece que el organismo deberá habilitar un espacio en su página web institucional destinado a la publicación de las resoluciones emitidas por el Comité, así como de información relativa a su funcionamiento y procedimientos, con el fin de garantizar su conocimiento por parte del personal. No obstante, no se ha acreditado que dicho espacio esté actualmente disponible ni operativo.

  Asimismo, el organismo preveía específicamente una declaración anual de conflictos de intereses para todo su personal en su PA; recomendando en el citado Manual que se elabore una base de datos (excluyendo los datos personales para no incurrir en posibles infracciones de la Ley de Protección de Datos), en la que se recoja la casuística de conflictos declarados y no declarados, con el objeto de mejorar el sistema de prevención, resolución y evaluación; si bien el organismo ha declarado no mantener dicho registro.

  A la vista de todo ello, las dos recomendaciones se consideran parcialmente cumplidas.

- Recomendación n.º 10: *Para facilitar la aplicación de los protocolos de regalos y atenciones se sugiere que, en la medida de lo posible, se concreten el valor estimado, la naturaleza y las situaciones en las que los regalos o las atenciones se pueden aceptar y se establezcan procedimientos o pautas de actuación definidas.*

  El CIEMAT aprobó en 2022 su política de regalos, obsequios y atenciones en los que se concreta el valor, naturaleza y situaciones en las que aquéllos se pueden aceptar; establece pautas de actuación concretas y el procedimiento a seguir ante su incumplimiento. Esta política se ha difundido internamente, pero no se ha publicado en la web del organismo, a pesar de que la propia política lo exige expresamente. Por este motivo, la recomendación se considera cumplida, con oportunidad de mejora en transparencia.

- Recomendación n.º 11: *Se recomienda a las entidades del sector público estatal la remisión periódica de recordatorios, como mecanismo de concienciación con la cultura de integridad de la entidad.*

  Como regla general, cada tres meses el CIEMAT envía por correo electrónico a todo su personal un recordatorio de la disponibilidad de los mecanismos de lucha contra el fraude,

la corrupción y los conflictos de interés con los que cuenta. Por ello, la recomendación se considera cumplida.

- Recomendación n.º 12: *Es conveniente que las actividades formativas se orienten a distintos niveles en función de su participación en tareas de riesgo y de la responsabilidad, utilizando formatos interactivos que favorezcan la implicación de los asistentes con la cultura de integridad y con el sistema antifraude y que, además, permitan obtener información relevante para la actualización de los riesgos y controles en esas materias.*

  El CIEMAT realizó cuatro jornadas formativas con una carga lectiva total de 12 horas durante los años 2022, 2023 y 2024, dedicadas a la prevención y lucha contra el fraude y los conflictos de intereses y orientadas a todos los empleados públicos de la organización, por lo que se ha avanzado en la promoción de la cultura ética en el organismo. Dado que no consta que esta formación se organizara en función de los distintos niveles de los empleados y teniendo en cuenta la brevedad de su duración, la recomendación se considera parcialmente cumplida.

- Recomendación n.º 13: *Se propone que las entidades, que aún no cuenten con ellos, desarrollen canales internos en los que se pueda alertar de incumplimientos o situaciones que puedan derivar en una situación de riesgo.*

  Recomendación n.º 14: *En todo caso, se recomienda que se elaboren y publiquen protocolos o guías internas que regulan el canal y la protección del potencial denunciante.*

  De acuerdo con el compromiso recogido en el cronograma del informe, el CIEMAT puso en funcionamiento el canal de denuncias interno en 2022. Actualmente, el CIEMAT dispone además de un procedimiento para la gestión de informaciones de la Ley 2/2023, así como de una política de actuación propia que enuncia los principios generales en los que se basa el Sistema Interno de Información y la defensa del informante en el organismo.

  El sistema implantado se sustenta en una Política de Actuación que recoge los principios generales del modelo, y en un Procedimiento que detalla los canales disponibles, el tratamiento de las informaciones y las garantías de confidencialidad. Ambos documentos son accesibles desde la página web institucional. Las comunicaciones pueden realizarse a través de un canal telemático o por correo postal, permitiéndose su presentación tanto de forma anónima como identificada.

  En la web del CIEMAT figuran otros canales para hacer llegar quejas, sugerencias y denuncias sobre aspectos generales del funcionamiento del organismo y sobre ámbitos que cuentan con una regulación y normativa específica; diferenciando el canal de denuncias de los fondos NGUE, del código ético, el buzón de denuncias de la ley de protección del informante y, por último, el buzón de denuncias del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA). Esta proliferación de canales diferenciados con finalidades similares puede dificultar la comprensión por parte de los potenciales usuarios y comprometer los principios de operatividad, eficacia y accesibilidad del sistema, por lo que se considera aconsejable una mayor integración, simplificación y claridad en la presentación y funcionamiento de estos mecanismos.

  En cualquier caso y, de acuerdo con lo expuesto, las dos recomendaciones se consideran cumplidas.

- Recomendación n.º 15: *Se propone que las entidades regulen con mayor detalle la composición, el funcionamiento y las tareas a realizar por los órganos encargados de la tramitación y resolución -en su caso propuesta de resolución- de las denuncias, de manera que, en la medida de lo posible, se garantice la separación entre esas dos fases; el adecuado funcionamiento de esos órganos; la confidencialidad de los asuntos tratados en su seno, los procedimientos que faciliten la abstención y la recusación, la competencia técnica, la integridad, la objetividad, la representatividad -en cuanto a niveles, departamentos y género- de sus miembros. Además, se debe dar una adecuada difusión a esa regulación con el objetivo de promover la confianza en esos órganos y, en última instancia, la credibilidad del canal de denuncias, fomentando así su utilización.*

  En el procedimiento para la gestión de las informaciones de la Ley 2/2023 no se regula con detalle la separación entre las fases de tramitación y resolución, dado que los responsables del sistema son los encargados de la fase de admisión, posteriormente la fase de instrucción le corresponde al gestor delegado designado entre los responsables del sistema y finalmente son los propios responsables del sistema los que resuelven el procedimiento.

  La difusión de esta regulación se ha realizado a través de su publicación en la página web del organismo, de modo que la recomendación se considera parcialmente cumplida.

- Recomendación n.º 16: *Se recomienda a cada entidad del sector público estatal que revise su catálogo de alertas o banderas rojas, yendo más allá de recoger lo establecido en guías o modelos y adaptarlo a su propia realidad. Es conveniente automatizar el proceso, mediante la fijación de estándares cuantitativos y cualitativos, de manera que cuando se cumplan esos criterios se activen automáticamente las banderas rojas.*

  El CIEMAT no ha automatizado el proceso de activación de banderas rojas, ni ha personalizado el catálogo más allá de lo previsto en las guías generales, por lo que esta recomendación se considera como no cumplida.

- Recomendación n.º 17: *Se considera oportuno que se desarrollen protocolos y procedimientos que detallen cómo actuar en estas fases y, especialmente, aquellos aspectos orientados tanto a evitar que se extienda el daño, así como a garantizar una ágil y efectiva recuperación de los fondos aplicados, la reparación de los daños causados y la exigencia de las debidas responsabilidades.*

  En la actualización de 2023 se ha completado el PA del CIEMAT en las fases de corrección, denuncia, persecución y seguimiento, incluyendo protocolos de actuación, responsables específicos y medidas más concretas. No obstante, el CIEMAT ha indicado que no se ha continuado con el desarrollo del sistema ni se ha aplicado el procedimiento previsto, dado que no se han detectado casos de fraude en el periodo examinado. En consecuencia, esta recomendación se considera parcialmente cumplida.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

III.1. CONCLUSIÓN RELATIVA AL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS

1. En cumplimiento del artículo 335.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT) remitió al Tribunal de Cuentas las relaciones certificadas

anuales comprensivas de la contratación celebrada en los ejercicios fiscalizados, si bien las correspondientes a los años 2022 y 2023 se rindieron con un retraso de 24 y 43 días, respectivamente, sobre el plazo establecido en la Instrucción General relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y convenios y las relaciones de contratos, convenios y encargos a medios propios personificados celebrados por las entidades del Sector Público Estatal y Autonómico, aprobada por el Pleno en sesión de 28 de junio de 2018. De los contratos objeto de la fiscalización, es decir los financiados con cargo al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), únicamente 4 de las 64 licitaciones no fueron incluidas en estas relaciones certificadas. La entidad fiscalizada también cumplió con la obligación legal de remitir a este Tribunal los extractos de los expedientes de los contratos formalizados en ejecución del PRTR en dichos ejercicios en los casos en que resulta obligatorio. De los 54 extractos de expedientes de contratación remitidos, 21 de ellos se recibieron fuera del plazo de tres meses desde su formalización, dos de ellos tras la petición expresa realizada por este Tribunal en el curso de la fiscalización (Subapartado II.1).

III.2. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA PREPARACIÓN DE LOS CONTRATOS

III.2.1. Programación de la actividad contractual

2. El CIEMAT aprobó planes de contratación para cada uno de los ejercicios fiscalizados, de conformidad con lo establecido en el artículo 28.4 de la LCSP, desglosando en ellos los contratos con cargo al PRTR. Los planes fueron aprobados y publicados una vez iniciado el ejercicio al que se referían, circunstancia que resta eficacia a estos instrumentos de planificación, y no tienen un formato ni un contenido homogéneo, cumpliendo de forma desigual con el contenido mínimo exigido en los informes anuales de supervisión de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon). El organismo fiscalizado no ha hecho pública ninguna información referida al seguimiento de sus planes de contratación, pero este Tribunal ha constatado que el 64 % de los contratos incluidos en dichos planes correspondientes al PRTR no se llegaron a licitar (Epígrafe II.2.1).

RECOMENDACIÓN N.º 1:

Se recomienda al CIEMAT que elabore sus planes de contratación de forma coherente con los recursos económicos disponibles y con los objetivos estratégicos del organismo. Del mismo modo, es conveniente que dichos planes adopten un formato homogéneo, que sean publicados con una antelación suficiente al comienzo del ejercicio al que se refieran y que se incluya en ellos el contenido mínimo establecido por la OIReScon. Por último, es preciso que el CIEMAT realice un seguimiento de su cumplimiento y analice las causas que han dado lugar a que un elevado porcentaje de los contratos incluidos en la programación de los ejercicios 2021 a 2023 no haya llegado a licitarse, a efectos de corregir esta situación en ejercicios futuros.

III.2.2. Justificación de la necesidad de la contratación y de la insuficiencia de medios

3. El CIEMAT ha justificado adecuadamente la necesidad de todas las licitaciones analizadas, debiendo destacarse que, a pesar de la complejidad técnica que conlleva el objeto de la mayor parte de los contratos, las memorias justificativas realizan una

explicación detallada y comprensible de las necesidades que se tratan de satisfacer (Subepígrafe II.2.2.1).

4. En los cuatro expedientes fiscalizados que se tramitaron de urgencia, no se motivó suficientemente la razón de interés público que justificaba el recurso a esta forma extraordinaria de tramitación, más allá de la alusión genérica a la necesidad de cumplir los plazos establecidos en el PRTR y sin mención a qué circunstancias se apreciaban en estos contratos para recurrir a la tramitación urgente que no concurrían en el resto de contratos licitados en ejecución del plan (Subepígrafe II.2.2.2).

5. De las seis licitaciones que correspondían a contratos de servicios y que, por tanto, requerían la incorporación al expediente de un informe de insuficiencia de medios, conforme al artículo 116.4.f) de la LCSP, en una de ellas el informe se limita a remitirse a otro informe emitido por la unidad peticionaria y en las otras cinco, la justificación se hace en términos excesivamente genéricos e imprecisos, sin especificar cuáles son los medios disponibles y el motivo por el que resulta más adecuada la contratación que la provisión de medios suficientes (Subepígrafe II.2.2.3).

RECOMENDACIÓN N.º 2:

Se recomienda al CIEMAT que la justificación del recurso a la tramitación de urgencia se realice de manera detallada, motivando la concurrencia de una necesidad inaplazable o de una razón de interés público y que en los contratos de servicios se justifique de manera precisa la insuficiencia de medios.

III.2.3. Justificación de la no división en lotes del objeto del contrato

6. En 8 de las 61 licitaciones analizadas en las que no se formaron lotes, la justificación de la no división es excesivamente genérica pues se limita a citar el contenido del artículo 99.3 b) de la LCSP, sin concretar adecuadamente las razones de carácter técnico, económico, o que pudieran derivarse de la propia naturaleza del objeto del contrato, en las que se basa dicha justificación, utilizando expresiones genéricas (Epígrafe II.2.3).

RECOMENDACIÓN N.º 3:

Se recomienda al CIEMAT que, sin perjuicio de sus facultades para considerar las circunstancias determinantes de la no división en lotes del objeto de los contratos, la justificación de la no división se motive suficientemente en los expedientes de contratación, al tratarse de un supuesto excepcional a la regla general prevista en la LCSP, de modo que se detallen las eventuales dificultades técnicas o de coordinación en las que se pueda basar esta decisión.

III.2.4. Justificación de la elección del procedimiento y de los criterios de adjudicación

7. En 6 de los 13 expedientes que fueron adjudicados por el procedimiento negociado sin publicidad no existe constancia documental de los aspectos que se negociaron con la empresa invitada o, en su caso, de las razones que impidieron la negociación de los mismos y que dieron lugar a la aceptación de la oferta realizada por el licitador, tras declinar este la revisión de su primera oferta (Epígrafe II.2.4).

III.2.5. Responsable del contrato

8. En los expedientes de contratación fiscalizados se acreditó la designación de un responsable del contrato identificado con nombre y apellidos y con el cargo que ocupa, con excepción de 15 contratos en los que se indicó el cargo, pero no se identificó nominativamente al responsable del contrato, lo cual constituiría una buena práctica orientada a la mejor identificación de dicho responsable (Epígrafe II.2.6).

III.2.6. Pliego de cláusulas administrativas particulares

9. En 24 de los expedientes de contratación fiscalizados, la fórmula establecida en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) para la valoración del precio no se fija respecto de magnitudes económicas (tales como el presupuesto de licitación y el precio ofertado por los licitadores) sino respecto a los porcentajes de las bajas ofertadas por las empresas licitadoras, lo que da lugar a resultados desproporcionados en las puntuaciones otorgadas, produciéndose grandes diferencias en las puntuaciones cuando existen mínimas diferencias en las bajas económicas ofertadas por las empresas licitadoras (Subepígrafe II.2.7.1).

RECOMENDACIÓN N.º 4:

Se recomienda al CIEMAT que, en la elaboración de las fórmulas para la valoración del criterio precio incluidas en los PCAP de los expedientes de contratación, garantice una adecuada proporcionalidad entre las ofertas presentadas y las puntuaciones asignadas a cada una de ellas, a efectos de preservar los principios de economía y eficiencia y no restringir la competencia.

10. En todos los PCAP de los contratos examinados se incluyeron condiciones especiales de ejecución, en cumplimiento del artículo 202 de la LCSP, que establece la obligatoriedad de incluir, al menos, una condición especial de ejecución referida a consideraciones económicas relacionadas con la innovación, de tipo medioambiental o de tipo social. Únicamente en el 7,8 % de los expedientes se incluyeron consideraciones relacionadas con la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, sin concreción de medidas específicas de aplicación durante la ejecución del contrato, lo cual resulta necesario para lograr su cumplimiento y no limitarlo a un compromiso genérico de cumplimiento de la legislación en materia de igualdad. En el 92,2 % de los contratos se incluyeron consideraciones medioambientales, las cuales también están redactadas de manera excesivamente genérica. Respecto a las actuaciones de control y seguimiento llevadas a cabo por el CIEMAT para el cumplimiento de las condiciones especiales de ejecución, en 8 de las 64 licitaciones no se preveían actuaciones y en las 56 restantes la acreditación del cumplimiento se debía realizar mediante la declaración responsable formulada por el propio adjudicatario (Subepígrafe II.2.7.2).

RECOMENDACIÓN N.º 5:

Se recomienda al CIEMAT que las condiciones especiales de ejecución incluidas en los PCAP se redacten de manera precisa y se concreten en obligaciones específicas exigidas a los adjudicatarios, más allá del cumplimiento genérico de la legalidad, y que por parte del órgano de contratación se adopten medidas de comprobación de su cumplimiento que garanticen su efectividad.

III.3. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA PUBLICIDAD, ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS

III.3.1. Publicidad de los contratos

11. Todos los expedientes de contratación fiscalizados fueron publicados en el perfil del contratante de cada uno de los órganos de contratación del CIEMAT, si bien en 27 de ellos (el 42 %) inicialmente no se publicó toda la información exigida por el artículo 63.3 de la LCSP y en 16 la publicación de la formalización del contrato en el Boletín Oficial del Estado y/o en el Diario Oficial de la Unión Europa, requerida por el artículo 154 de la LCSP, se realizó con retraso sobre el plazo legal. Asimismo, todos los expedientes fiscalizados excepto uno fueron publicados en el Portal de Transparencia. (Epígrafe II.3.1).

RECOMENDACIÓN N.º 6:

Se recomienda al CIEMAT que incremente los controles internos necesarios en aras de favorecer la máxima transparencia y publicidad de toda su actividad contractual.

III.4. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LOS CONTRATOS

III.4.1. Cumplimiento de los plazos de ejecución del contrato

12. En 36 de las 64 licitaciones fiscalizadas (el 56 %) la ejecución del objeto del contrato se realizó con retraso sobre el plazo establecido, con demoras de entre 8 y 891 días, con una media de retraso en la ejecución de 148 días, sin que en ninguno de estos expedientes el órgano de contratación considerara que el retraso era imputable al contratista (Epígrafe II.4.3).

RECOMENDACIÓN N.º 7:

Se recomienda al CIEMAT que en aquellos casos en los que se produzca un retraso prolongado en la ejecución del contrato por una causa no imputable al contratista y, por tanto, no proceda la resolución del contrato ni la imposición de penalidades, se documente en el expediente el motivo de la demora, ya que en el marco del PRTR el cumplimiento de los plazos es fundamental para la obtención de la financiación.

III.4.2. Suspensión y resolución del contrato

13. De las 64 licitaciones analizadas, únicamente en dos se acordó la suspensión del contrato y en otras tres la resolución. En uno de los expedientes que fue objeto de resolución, motivada por la extinción de la personalidad jurídica del contratista, el procedimiento se prolongó más allá del plazo máximo de ocho meses para su instrucción y resolución establecido en el artículo 212.8 de la LCSP y, antes de la finalización de este procedimiento, se procedió a la licitación y adjudicación de un nuevo contrato con el mismo objeto, posibilidad no contemplada por la Ley en este caso (Epígrafe II.4.4).

III.4.3. Procedimiento de gestión del gasto, facturación y pago del precio del contrato

14. En los siete contratos de la muestra en los que se empleó la figura de la inversión del sujeto pasivo del impuesto sobre el valor añadido (IVA), no consta que el órgano de contratación haya comunicado expresa y fehacientemente al contratista principal que está adquiriendo el bien en calidad de empresario o profesional (Epígrafe II.4.5).

III.5. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA CONTRATACIÓN MENOR

III.5.1. Justificación de la necesidad de contratar y de que no se está alterando el objeto del contrato para evitar los umbrales aplicables

15. Los informes del órgano de contratación incluidos en los expedientes de los contratos menores fiscalizados se han limitado a hacer constar que no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de la contratación, ofreciendo una justificación muy escueta, reducida a una afirmación sin soporte documental. En ninguno de estos expedientes se ha justificado el procedimiento elegido, como exige expresamente la Instrucción 1/2019 de la OIReScon (Epígrafe II.5.1).

RECOMENDACIÓN N.º 8:

Se recomienda al CIEMAT que, con el objeto de justificar que en los contratos menores no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de la contratación, en el informe del órgano de contratación se acredite que no se han separado las prestaciones que forman la unidad funcional del objeto del contrato. Del mismo modo, el CIEMAT debería justificar la aplicación del régimen de contratación directa, al margen de que el valor estimado de los contratos no supere los umbrales establecidos en la LCSP.

III.5.2. Cumplimiento de los plazos de ejecución de los contratos menores

16. En 31 de los 40 contratos menores fiscalizados (77 %), la ejecución del objeto del contrato se realizó con retraso sobre el plazo establecido, con demoras de entre 6 y 812 días, con una media de retraso en la ejecución de 128 días (Epígrafe II.5.4).

III.6. CONCLUSIONES RELATIVAS A LOS REQUISITOS ESPECÍFICOS DERIVADOS DE LA FINANCIACIÓN DE LOS CONTRATOS CON CARGO AL PRTR

17. Con carácter general, el CIEMAT cumplió con las obligaciones derivadas de la financiación de los contratos con cargo al PRTR, mostrando una evolución positiva a lo largo del periodo objeto de fiscalización y avanzando en el cumplimiento de los principios, hitos y objetivos establecidos en la normativa aplicable (Subapartado II.6).

III.7. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA CONTRIBUCIÓN DE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS AL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL PRTR REFERIDOS AL CIEMAT

18. A pesar de la demora en la ejecución de algunos contratos y de la suspensión y resolución de determinados expedientes que, de haberse ejecutado como estaba previsto, hubieran permitido un mayor avance en la renovación de infraestructuras del CIEMAT, el análisis realizado ha permitido constatar que los expedientes de contratación han sido un instrumento útil para la consecución de los principales objetivos del PRTR y

han contribuido a la progresiva transformación del CIEMAT en un centro de referencia en nuevas energías (Subapartado II.7)

III.8. CONCLUSIONES RELATIVAS AL SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES

19. De las quince recomendaciones aplicables al CIEMAT formuladas en el "Informe de fiscalización de las medidas para la prevención, detección y corrección del fraude aprobadas por las entidades del sector público estatal en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: similitudes, diferencias, riesgos y oportunidades de mejora", aprobado el 20 de diciembre de 2023, cinco han sido consideradas cumplidas íntegramente, seis cumplidas parcialmente y cuatro no cumplidas (Subapartado II.8).

20. El CIEMAT ha avanzado en la implementación de su sistema de integridad, manteniendo actualizados los manuales internos y su plan de medidas antifraude, evidenciando su compromiso con la política de integridad. No obstante, no ha desarrollado una estrategia formal de integridad incluida en el plan estratégico de la entidad y en los planes anuales de actuación, que asegure su aplicación a todos los procedimientos, con independencia del origen de la financiación (Subapartado II.8).

Madrid, 23 de octubre de 2025

LA PRESIDENTA

Enriqueta Chicano Jávega

TRIBUNAL DE CUENTAS

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO I.- NATURALEZA JURÍDICA, FUNCIONES Y ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN DEL CIEMAT. MARCO NORMATIVO 79

ANEXO II.- ¿QUÉ ES EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA? ¿CÓMO FUNCIONA? ¿PARA QUÉ SIRVE? ¿CÓMO AFECTA AL CIEMAT?..... 83

ANEXO III.- CONTROL FINANCIERO PERMANENTE..... 87

ANEXO IV.- RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS (IMPORTES EN EUROS, IVA EXCLUIDO)..... 89

ANEXO V.- RELACIÓN DE LICITACIONES CON DEMORA EN LA EJECUCIÓN..... 99

ANEXO VI.- RELACIÓN DE CONTRATOS MENORES CON DEMORA EN LA EJECUCIÓN..... 101

ANEXO I.- NATURALEZA JURÍDICA, FUNCIONES Y ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN DEL CIEMAT. MARCO NORMATIVO

NATURALEZA JURÍDICA, FUNCIONES Y ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN DEL CIEMAT.

El CIEMAT es un Organismo Público de Investigación (Real Decreto 1952/2000, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto), adscrito al Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades a través de la Secretaría General de Investigación, focalizado principalmente en los ámbitos de la energía y el medio ambiente y los campos tecnológicos relacionados con ambos. Ocupa una posición intermedia en la cadena que va desde la creación de conocimiento básico a la aplicación industrial, de forma que su ámbito de actividad busca servir de puente entre la I+D+i y los objetivos de interés social.

La actividad I+D+i realizada por el CIEMAT se enmarca en el ámbito nacional e internacional mediante la participación en los programas de la UE y la cooperación con organismos intergubernamentales y centros de investigación de otros países, especialmente con Iberoamérica y la cuenca mediterránea. La I+D+i se complementa con las actividades de formación, de transferencia de conocimiento, la prestación de servicios técnicos y el asesoramiento a las distintas administraciones, así como la representación de España en diversos foros.

El CIEMAT está diversificado tecnológica y geográficamente. Además de la sede de Madrid, cuenta en Andalucía con la Plataforma Solar de Almería (PSA), en Soria con el Centro de Desarrollo de Energía Renovables (CEDER) y el Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA), en Extremadura con el Centro Extremeño de Tecnologías Avanzadas (CETA), y en Barcelona con el Centro de Investigaciones Sociotécnicas (CISOT).

El organismo fiscalizado tiene personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión y plena capacidad jurídica y de obrar, y dentro de su esfera de competencia, le corresponden las potestades administrativas precisas para el cumplimiento de sus fines, en los términos establecidos en su Estatuto, salvo la potestad expropiatoria.

Conforme al artículo 3 del Real Decreto 1952/2000, de 1 de diciembre, por el que se aprueba su Estatuto, son funciones del mismo:

- El desarrollo de la política de I+D, dentro del ámbito de sus competencias, de acuerdo con las directrices de la Secretaría de Estado de Política Científica y Tecnológica.
- La gestión y ejecución de programas de I+D en materia energética que se acuerden conjuntamente con empresas u otras instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras.
- La gestión y ejecución de programas de I+D cooperativos acordados con asociaciones de empresas u otras organizaciones de carácter privado.
- La participación y colaboración, en coordinación con la Secretaría de Estado de Política Científica y Tecnológica, con los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Economía y con la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología, en organismos y programas internacionales cuya actividad se vincule a la investigación y desarrollo en materia energética y medioambiental, en especial, en el ámbito de la Unión Europea.

- La colaboración con las Comunidades Autónomas para el desarrollo de programas de I+D, asesorando y apoyando sus actividades, así como fomentando la existencia de canales de información adecuados o la creación de centros mixtos.
- La prestación de apoyo técnico, realización de servicios y emisión de certificaciones de las medidas, ensayos y calibraciones que se realicen en sus laboratorios, cuando les sean solicitados y en las condiciones que, en cada caso, se establezcan.
- La patente de resultados, la firma de acuerdos de transferencia de tecnología y la realización de actividades de difusión y formación relacionadas con sus trabajos.
- Coordinar y cooperar en los programas de investigación internacionales, a través de la Secretaría de Estado de Política Científica y Tecnológica, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Ministerio de Asuntos Exteriores.

El CIEMAT cuenta con órganos de gobierno y con órganos de gestión y departamentos técnicos. Son órganos de gobierno: el Consejo Rector, el Comité de Dirección (ambos colegiados), el presidente, el vicepresidente y el director general. A su vez, está estructurado en cinco Departamentos Técnicos y dos unidades que abarcan un amplio espectro de tecnologías energéticas y medioambientales, (Energía, Laboratorio Nacional de Fusión, Investigación Básica, Medio Ambiente, Tecnología, Fisión Nuclear e Innovación Biomédica). Completan la estructura tres subdirecciones generales (Secretaría General, Infraestructuras Científico – Técnicas y Relaciones Institucionales y Transferencia del Conocimiento).

El régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y control financiero del CIEMAT será el establecido Ley General Presupuestaria (Ley 47/2003, de 26 de noviembre) y demás disposiciones vigentes en la materia, de acuerdo con las especificaciones contenidas para los organismos públicos de investigación en el artículo 61 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

El presupuesto del CIEMAT durante el periodo fiscalizado ascendió a 128.886.980 euros en el ejercicio 2021, a 136.739.120 euros en el 2022 y a 144.707.990 euros en el 2023.

Sus recursos económicos provienen de las siguientes fuentes:

- Los bienes y valores que constituyen su patrimonio.
- Los productos y rentas de dicho patrimonio.
- Las consignaciones específicas que tuvieran asignadas en los Presupuestos Generales del Estado.
- Las transferencias corrientes o de capital que procedan de las Administraciones o entidades públicas, así como las aportaciones o donaciones que se concedan u otorguen a su favor por cualesquiera personas públicas o privadas, españolas o extranjeras.
- Las derivadas de participaciones que tenga el CIEMAT como accionista en las sociedades mercantiles con fines vinculados a la actividad del organismo.
- Los ingresos ordinarios y extraordinarios que esté autorizado a percibir, según las disposiciones por las que se rijan, incluidos los derivados por prestación de servicios.
- Cualquier otro recurso que pudiera serle atribuido.

En materia de contratación, el CIEMAT está sujeto a la LCSP, teniendo la consideración de Administración Pública a los efectos de su plena aplicación, de acuerdo con los artículos 3.1 a) y c) y 3.2 a) de la citada Ley. Cuenta con tres órganos de contratación que actúan en función del valor estimado de las licitaciones:

- Secretaría General (licitaciones con valor estimado de hasta 360.000 euros).

- Dirección General (licitaciones con valor estimado desde 360.000 a 5.000.000 euros).
- Presidencia (licitaciones con valor estimado superior a 5.000.000 euros).

MARCO NORMATIVO

La normativa de referencia en la presente fiscalización ha sido, fundamentalmente, la siguiente:

- 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 (https://www.boe.es/eli/es/l/2017/11/08/9/con).

- Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado mediante Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (https://www.boe.es/eli/es/rd/2001/10/12/1098/con).

- Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (https://www.boe.es/eli/es/lo/1982/05/12/2/con).

- Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (https://www.boe.es/eli/es/l/1988/04/05/7/con).

- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (https://www.boe.es/eli/es/lo/2007/03/22/3/con).

- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/09/19/con).

- Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción (https://www.boe.es/eli/es/l/2023/02/20/2/con).

- Real Decreto 1952/2000, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT) (https://www.boe.es/eli/es/rd/2000/12/01/1952/con).

- Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/12/30/36/con).

- Real Decreto-ley 3/2019, de 8 de febrero, de medidas urgentes en el ámbito de la Ciencia, la Tecnología, la Innovación y la Universidad (https://www.boe.es/eli/es/rdl/2019/02/08/3/con).

- 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 (https://www.boe.es/eli/es/rdl/2022/03/01/3/con).

- Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania (https://www.boe.es/eli/es/rdl/2022/03/29/6/con).

- Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre por la que se configura el sistema de gestión del PRTR (https://www.boe.es/eli/es/o/2021/09/29/hfp1030/con).

- Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar por las Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del PRTR (https://www.boe.es/eli/es/o/2021/09/29/hfp1031/con).

- Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, relativa al análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (https://www.boe.es/eli/es/o/2023/01/24/hfp55/con).

- Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (https://www.boe.es/doue/2021/057/L00017-00075.pdf).

- Resolución de 29 de abril de 2021, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021, por el que aprueba el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (https://www.boe.es/eli/es/res/2021/04/29/(1)/con).

- Comunicación de la Comisión. Guía técnica sobre la aplicación del principio de «no causar un perjuicio significativo» en virtud del Reglamento relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (https://www.boe.es/doue/2021/058/Z00001-00030.pdf).

- Propuesta de DECISIÓN DE EJECUCIÓN DEL CONSEJO relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0322&from=ES)

ANEXO II.- ¿QUÉ ES EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA? ¿CÓMO FUNCIONA? ¿PARA QUÉ SIRVE? ¿CÓMO AFECTA AL CIEMAT?

El 21 de julio de 2020, el Consejo Europeo acordó un instrumento excepcional de recuperación temporal conocido como Fondos Next Generation (FNGUE en adelante) por un importe de 750.000 millones de euros. El Fondo de Recuperación garantiza una respuesta europea coordinada con los Estados Miembros para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales de la pandemia.

Los mecanismos principales de los FNGUE son el Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia[30](MRR) que financia reformas e inversiones estructurales con 672.500 millones de euros y el fondo REACT-EU, con 47.500 millones de euros para el refuerzo de la cohesión territorial y recuperación rápida.

El MRR constituye el núcleo del Fondo de Recuperación, de la dotación de 672.500 millones de euros, 360.000 millones se destinan a préstamos y 312.500 millones se constituyen como transferencias no reembolsables. Su finalidad es apoyar la inversión y las reformas en los Estados Miembros para lograr una recuperación sostenible y resiliente, al tiempo que se promueven las prioridades ecológicas y digitales de la UE.

El MRR tiene cuatro objetivos principales: promover la cohesión económica, social y territorial de la UE; fortalecer la resiliencia y la capacidad de ajuste de los Estados Miembros; mitigar las repercusiones sociales y económicas de la crisis de la COVID-19; y apoyar las transiciones ecológica y digital. Todos ellos van dirigidos a restaurar el potencial de crecimiento de las economías de la UE, fomentar la creación de empleo tras la crisis y promover el crecimiento sostenible.

Para alcanzar esos objetivos, cada Estado Miembro debía diseñar un Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia que incluyera las reformas y los proyectos de inversión necesarios para alcanzar esos objetivos. En el caso de España, el Consejo de Ministros aprobó el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)[31] mediante acuerdo de 27 de abril de 2021. El Plan está dotado con 140.000 millones de euros de inversión pública hasta 2026 y tiene cuatro ejes transversales (la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión social y territorial y, finalmente, la igualdad de género) que se vertebran en 10 políticas palanca, dentro de las cuales se recogen 30 componentes que, a su vez, permiten articular los programas coherentes de inversiones y reformas del Plan.

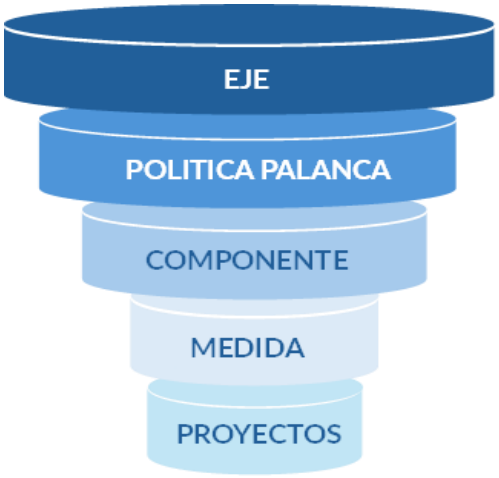
El Plan tiene como fin fomentar la inversión pública y privada en I+D+i, con el objetivo de alcanzar en 2027 el 2,12% del PIB y acercarnos a los principales países de la Unión Europea. Lograrlo será un factor crítico para garantizar el crecimiento económico e impulsar la competitividad y la productividad de la economía española.

Los ejes y políticas palanca son herramientas estratégicas del PRTR que establecen prioridades temáticas y estructurales; éstas se traducen en reformas e inversiones concretas a través de los componentes del Plan.

[30] Reglamento (UE) 2021/241 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

[31] 160621-Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia.pdf
En el marco del MRR, las instituciones europeas, a través del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea (ECOFIN), aprobaron el PRTR español el 13 de julio de 2021.

ESTRUCTURA JERÁRQUICA DEL PRTR



Fuente: Elaboración propia

Además de los ejes y políticas palanca destacan, como herramienta, los PERTE (Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica), definidos por el artículo 8.1 del RD-L 36/2020 de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del PRTR como "proyectos con carácter estratégico con gran capacidad de arrastre para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad de la economía española", que se caracterizan por requerir colaboración público-privada, su efecto tractor y su transversalidad intersectorial y se instrumentan mediante convenios, contratos, consorcios o subvenciones.

Entre los componentes que conforman la Palanca VI - Pacto por la ciencia y la innovación. Refuerzo a las capacidades del Sistema Nacional de Salud, se encuentra el Componente 17 - a cargo del que se financian los expedientes del CIEMAT objeto del presente informe - relativo a la Reforma institucional y fortalecimiento de las capacidades del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación. Este componente está financiado con 4.760,785 millones de euros del MRR, lo que supone un 2,9 % sobre el total de los recursos disponibles[32], enmarcándose en el pilar de la transformación digital y crecimiento inteligente, sostenible e integrador que incluye la investigación, el desarrollo y la innovación.

La crisis sanitaria puso a la ciencia y a la innovación en un lugar preeminente como palanca esencial en los planes de reconstrucción y en la capacidad de respuesta frente a futuras crisis. En este contexto, era clave acometer una reforma institucional con el fin de fortalecer las capacidades del Sistema Español de Ciencia, Tecnología y de Innovación (SECTI) y mejorar su eficacia, coordinación, gobernanza, su capacidad de transferencia del conocimiento y su adecuación a los estándares internacionales.

El objetivo del componente 17 es hacer frente, en el corto plazo, a la recuperación económica y social del país y, en el medio plazo, incrementar y acelerar la inversión en I+D+i de forma sostenible y en áreas estratégicas, haciendo del SECTI un instrumento clave para abordar los grandes desafíos actuales, como la transición ecológica y justa, la digitalización y el reto demográfico.

Los principales retos abordados por el componente son:

[32] https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2023-10/0310203_adenda_plan_de_recuperacion_componente17.pdf

- La necesidad de reforzar la coordinación y la gobernanza del SECTI.
- El desarrollo de una nueva carrera científica para retener y atraer el talento y mejorar la carrera investigadora.
- La necesidad de mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas de investigación e innovación y de fortalecer el SECTI.
- Abordar la baja participación del sector privado y cerrar la brecha existente entre la inversión pública y la inversión privada en I+D+i.
- La necesidad de identificar las áreas clave de la investigación y la innovación para la recuperación, transformación y resiliencia de España.

Para hacer frente a los retos identificados, cada componente acomete una serie de medidas y propone objetivos, que se instrumentalizan en inversiones y reformas específicas que, a su vez, resultan en proyectos y subproyectos concretos. En el seno del componente 17, ha destacado en la presente fiscalización la medida de inversión relativa al fortalecimiento de las capacidades, infraestructuras y equipamientos de los agentes del SECTI, entre los que se incluye el CIEMAT, como organismo público de investigación.

En este contexto, resulta oportuno señalar que en los años que conforman el ámbito temporal de la presente fiscalización (2021-2023) el CIEMAT contaba con un presupuesto total de 410.334.090 euros, de los cuales 65.390.970 euros tenían origen en el MRR (15,9 % del presupuesto de ingresos del organismo).

PRESUPUESTO TOTAL DEL CIEMAT Y PROCEDENTE DEL MRR

(Importes en miles de euros)

	Créditos iniciales (miles €)		Créditos definitivos (miles €)		Obligaciones reconocidas netas (miles €)		% de Obligaciones reconocidas netas MRR sobre Créditos definitivos MRR
Ejercicio	**Totales**	**MRR**	**Totales**	**MRR**	**Totales**	**MRR**	**MRR**
2021	128.886,98	15.900,00	140.731,82	16.919,56	113.125,98	5.509,03	32,56
2022	136.739,12	23.000,00	167.367,67	48.290,40	120.042,02	12.588,15	26,07
2023	144.707,99	28.935,11	184.916,70	52.528,37	142.902,83	20.960,55	39,90

Fuente: Elaboración propia

En el PRTR se describe la inversión 2 del componente destacando, en lo relativo al CIEMAT, la necesidad de la mejora de sus infraestructuras para que evolucione de ser un centro con carácter de instalación nuclear a centro orientado a las nuevas energías. Para ello se propone, por un lado, recuperar la zona de antiguas instalaciones nucleares, modernizar las infraestructuras y las instalaciones existentes y, por otro, incrementar las capacidades de I+D+i en tecnologías renovables híbridas, e invertir en proyectos de producción, conversión y almacenamiento de energía en el sector eléctrico (principalmente energías renovables e hidrógeno) y en demostración de tecnologías

híbridas innovadoras. Esto permitirá el futuro despliegue a gran escala de tecnologías de energías renovables (incluyendo hidrógeno y su acumulación). De esta forma, se da el máximo impulso a un proceso de cambio del paradigma energético-ecológico sobre la base de la combinación de tecnologías de energías renovables, sistemas avanzados de almacenamiento y conceptos de sostenibilidad energética, económica y medioambiental, que abordan los elementos esenciales de la transición ecológica.

ANEXO III.- CONTROL FINANCIERO PERMANENTE

En el plan de control financiero permanente de 2021 se incluyó la actuación horizontal de aspectos estratégicos realizada por el CIEMAT. Entre los resultados del informe global de ese año, cabe resaltar la comprobación de la inexistencia de dirección estratégica por parte del MCNU en el ámbito temporal objeto de control. En lo referido a la programación de la contratación, el informe global de 2021, de fecha 12 de julio de 2022[33], destaca lo siguiente:

- Instrucciones sobre la programación de la actividad contractual: en el CIEMAT no existen instrucciones sobre procedimientos para realizar la programación de la actividad de contratación pública. Sin embargo, en el informe se valora que el organismo, en fase de alegaciones, ha adjuntado un borrador del manual que contienen las instrucciones internas para la elaboración de la programación y se señala que la existencia de instrucciones sobre los procedimientos para realizar la programación de la actividad de contratación pública genera un mayor aseguramiento del cumplimiento del requisito del artículo 28.4 de la LCSP y una mejor planificación de las necesidades de contratación que derive en una gestión más eficiente de los recursos públicos.

- Programación de la actividad contractual: en el CIEMAT la programación de la contratación plurianual se ha realizado por primera vez en 2021,de modo que, dada la proximidad en el tiempo, no se ha podido comprobar si el organismo verifica el cumplimiento de objetivos establecidos en la programación contractual. El informe considera que la inexistencia de una completa programación de la actividad de contratación limita la posibilidad de identificar las necesidades y recursos disponibles, así como el seguimiento de la ejecución de dicha programación.

- Vinculación de la estrategia global del organismo con respecto a la programación de la actividad contractual: en el CIEMAT no se hace referencia en la planificación estratégica del organismo a los contratos clave para la consecución de los objetivos.

En el plan de control financiero permanente de 2022 se incluyó la actuación horizontal de control de personal realizada por el CIEMAT, pero ninguna actuación relacionada con la contratación. En el de 2023, en cambio, sí se incluyó la actuación horizontal del sistema de contratación realizada por el CIEMAT, con el objetivo de analizar la estructura organizativa de los órganos de contratación, su distribución de funciones y el flujo de información en materia de contratación, destacándose en el informe global[34], de fecha 28 de noviembre de 2024, los siguientes resultados principales:

- Órganos de contratación: no existen mesas de contratación que asistan a cada órgano de contratación con carácter permanente. La actividad de las mesas de contratación que asisten a cada uno de los tres órganos de contratación del CIEMAT, se encuentra regulada por lo establecido en la LCSP, sin que exista una normativa o instrucciones específicas más allá de las normas generales de aplicación a dichos órganos colegiados.

- Sistema de contratación: la competencia entre órganos de contratación está razonablemente clara y existe un procedimiento entre unidades para evitar solapamientos y redundancias en materia de contratación.

[33] https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Control/CFPyAP/Documents/Informe%20OPIS%20PCFP%202021.pdf
[34] https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Control/CFPyAP/Documents/Informe%20OPIS%20PCFP23_.pdf

- Manuales e instrucciones internas en el ámbito de la actividad de la contratación: se han considerado deficitarios los manuales e instrucciones donde se recogen los procedimientos e instrucciones internas de contratación del CIEMAT.

- Existencia de un registro, una aplicación o un programa informático específico: en el CIEMAT existe un adecuado programa específico que permite garantizar la integridad y fiabilidad de la información en materia de contratación.

- Estructura del sistema de contratación del organismo: la estructura era adecuada.

- Procedimientos de mejora: el CIEMAT no lleva a cabo procedimientos de mejora en aquellos aspectos que presentan deficiencias o debilidades.

- Información sobre órganos de contratación disponible en la PCSP: todos los órganos de contratación del CIEMAT estaban publicados en la PCSP y contaban con toda la información accesible.

- Sistemas de prevención del conflicto de intereses, del fraude y de la corrupción: aunque el CIEMAT cuenta con distintas plantillas relativas al conflicto de intereses, no dispone de un procedimiento para realizar el análisis de la posible existencia de conflictos de intereses entre los licitadores y el órgano de contratación.

- Programación de la actividad contractual del organismo: se han detectado deficiencias significativas en las instrucciones o manuales internos que recogen los procedimientos para realizar la programación de la actividad de contratación.

- Mejoras en el control interno sobre una muestra de expedientes de contratación: se han aplicado los procedimientos esenciales descritos de control interno del órgano de contratación y, a la vista de los expedientes analizados, dichos procedimientos presentan deficiencias significativas pudiéndose realizar mejoras a nivel de eficiencia. No existen manuales relativos a la comprobación de los distintos aspectos relacionados con la fase de preparación del expediente.

ANEXO IV.- RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS (IMPORTES EN EUROS, IVA EXCLUIDO)

N.º de orden	N.º de expediente entidad	Objeto	Tipo de contrato	Procedimiento de adjudicación	Tramitación	Fecha de formalización	Importe de adjudicación
1	286.339-PR	Obras de reforma parcial y acondicionamiento de nave en Ed. 31 del CIEMAT-Madrid (P-2039) y de traslado de la Div. de materiales en los Ed. 30 y 31 del CIEMAT–Madrid (P-2038)	Obras	Abierto Simplificado	Urgencia	28/09/2021	2.473.867,90
2	288690	Adquisición de 16.667 PCBs (100.002 Fotosensores MPPC) para el primer módulo del Experimento DUNE	Suministros	Negociado sin publicidad	Ordinaria	22/12/2021	1.500.030,00
3	292760	Adquisición de 16.667 PCBS (100.002 fotosensores SIPMS) para el segundo módulo del Experimento DUNE	Suministros	Negociado sin publicidad	Ordinaria	08/02/2023	1.496.696,60
4	290818	Suministro e instalación de un microscopio electrónico de transmisión (TEM) de última generación	Suministros	Abierto	Ordinaria	15/06/2022	1.299.900,00
5	286609	Adquisición del prototipo SUPERMUM, instalación industrial para la caracterización radiológica de contenedores con materiales residuales	Suministros	Negociado sin publicidad	Ordinaria	31/08/2021	1.282.500,00
6	288661	Obra de Central de calor con biomasa, ampliación y conexión a la red existente	Obras	Abierto Simplificado	Ordinaria	22/12/2021	1.268.603,96
7	291378	Suministro de prototipo de amplificadores de radiofrecuencia de estado sólido de 400 KW	Suministros	Abierto	Ordinaria	04/11/2022	1.206.000,00
8	287543-545	Adquisición de dos aerogeneradores comerciales	Suministros	Abierto	Ordinaria	03/11/2021	868.883,00
9	289194-372	Actuaciones varias y nuevos equipamientos en el Centro de Computación del edifico 22 del CIEMAT	Obras	Abierto Simplificado	Urgencia	03/01/2022-27/12/2021	759.730,97
10	289155	Suministro e instalación de un simulador solar pulsado de gran área con acondicionamiento térmico	Suministros	Abierto	Ordinaria	30/12/2021	552.976,00
11	286612	Adquisición de un "Mini-box", sistema transportable de caracterización radiológica	Suministros	Negociado sin publicidad	Ordinaria	30/08/2021	512.000,00
12	291937	Suministro, instalación, puesta en marcha y pruebas de cualificación del módulo aislado de alta contención biológica para desarrollos terapéuticos avanzados	Suministros	Negociado sin publicidad	Ordinaria	18/10/2022	493.574,60

Anexo IV - 2/9

N.º de orden	N.º de expediente entidad	Objeto	Tipo de contrato	Procedimiento de adjudicación	Tramitación	Fecha de formalización	Importe de adjudicación
13	291780	Suministro e instalación de un irradiador y fuente de Co(60) de 220 TBq en el laboratorio de referencia gamma	Suministros	Abierto	Ordinaria	04/01/2023	458.800,00
14	291495	Suministro e instalación de equipo de electrónica de potencia de desacoplo para generar una red con posibilidad de funcionamiento aislado en media tensión de 15KV	Suministros	Abierto	Ordinaria	20/09/2022	442.900,00
15	292892	Sistema de almacenamiento híbrido de 150kW basado en supercondensadores y volante de inercia	Suministros	Abierto	Ordinaria	03/03/2023	424.000,00
16	292542	Suministro con instalación de batería de flujo redox de vanadio de potencial nominal 90 kw y de 400 kwh de energía acumulada.	Suministros	Abierto	Ordinaria	01/03/2023	365.000,00
17	288761	Adquisición de un equipo PET/CT multimodal, compuesto por dos sistemas compactos (microPET y microCT), para imagen molecular en pequeños roedores	Suministros	Negociado sin publicidad	Ordinaria	21/12/2021	306.000,00
18	291618	Suministro de un osciloscopio de alta resolución temporal para la Unidad de Electrónica de la División de Instrumentación Científica	Suministros	Abierto	Ordinaria	11/11/2022	302.000,00
19	292501	Suministro e instalación de un equipo lector de termoluminiscencia (TL), luminiscencia ópticamente estimulada (OSL) y radioluminiscencia (RL) con espectrómetro de alta resolución y fluorescencia de Rayos-X	Suministros	Abierto	Ordinaria	03/01/2023	293.100,00
20	290810	Redacción de proyecto básico y de ejecución, prestación de la dirección facultativa de la obra y la coordinación de seguridad y salud Edificio 1	Servicios	Abierto	Urgencia	30/08/2022	289.900,00
21	292859	Adecuación de Edificio E11 del CEDER para laboratorio de tecnologías por microondas	Obras	Abierto Simplificado	Ordinaria	20/02/2023	284.761,62
22	292874	Suministro de un sistema LIDAR con características de estación ACTRIS	Suministros	Abierto	Ordinaria	07/03/2023	279.500,00
23	292158	Obra de instalación solar fotovoltaica con trackers para formar un sistema híbrido con energía eólica	Obras	Abierto Simplificado	Ordinaria	23/02/2023	269.505,00
24	291341	Suministro e instalación de un elipsómetro espectroscópico de investigación para la caracterización de materiales fotovoltaicos en el CIEMAT	Suministros	Abierto	Ordinaria	22/08/2022	248.980,00

Anexo IV - 3/9

N.º de orden	N.º de expediente entidad	Objeto	Tipo de contrato	Procedimiento de adjudicación	Tramitación	Fecha de formalización	Importe de adjudicación
25	292196	Suministro e instalación de un equipo generador de Rayos X, obturador, cámara monitora y accesorios auxiliares	Suministros	Abierto	Ordinaria	03/02/2023	239.500,00
26	294271	Estudio de viabilidad para la gestión definitiva de materiales procedentes de antiguas actividades del ciclo del combustible	Servicios	Negociado sin publicidad	Ordinaria	05/04/2023	239.428,09
27	284588	Servicios de arquitectura para la redacción del proyecto de ejecución de remodelación del Edificio 10 para el servicio de experimentación animal del CIEMAT-Madrid, y dirección facultativa y de ejecución de obra	Servicios	Abierto Criterios múltiples	Ordinaria	12/04/2021	213.044,00
28	292486	Suministro de espectroradiómetros de precisión en el rango 250 nm a 2150 nm para medidas de irradiancia espectral SOLAR TRIS	Suministros	Abierto	Ordinaria	31/01/2023	211.750,00
29	290944	Suministro e instalación de un laboratorio móvil para expansión del sistema URACAM de muestras para protección radiológica	Suministros	Negociado sin publicidad	Ordinaria	03/08/2022	200.000,00
30	287718	Suministro e instalación de un sistema de dosimetría personal OSL basado en detectores BeO	Suministros	Negociado sin publicidad	Ordinaria	29/09/2021	194.601,40
31	288740	Suministro e instalación de cajas de guantes blindadas y convencionales	Suministros	Abierto	Ordinaria	08/02/2022	180.000,00
32	291504	Suministro e instalación de un microscopio confocal de adquisición de imágenes Raman	Suministros	Abierto	Ordinaria	24/08/2022	179.900,00
33	288377	Suministro de un sistema para la caracterización de superficies contaminadas y residuos radiactivos	Suministros	Abierto	Ordinaria	21/09/2022	178.000,00
34	289020	Obra de recuperación de espacio mediante sistemas de climatización sostenible para I+D	Obras	Abierto Simplificado	Ordinaria	20/05/2022	174.195,64
35	287417	Suministro e instalación de una cámara climática para la caracterización y ensayo de módulos fotovoltaicos	Suministros	Abierto	Ordinaria	25/10/2021	169.750,00

Anexo IV -4/9

N.º de orden	N.º de expediente entidad	Objeto	Tipo de contrato	Procedimiento de adjudicación	Tramitación	Fecha de formalización	Importe de adjudicación
36	292863	Suministro e instalación de nueve analizadores multicanal para los equipos de espectrometría gamma del Laboratorio de Radiaciones Ionizantes	Suministros	Negociado sin publicidad	Ordinaria	09/12/2022	169.650,00
37	287492	Suministro de dos equipos para medida por láser (Lidar)	Suministros	Abierto	Ordinaria	31/08/2021	158.649,00
38	292370	Suministro e instalación de un sistema de cromatografía de gases de alta resolución acoplado a un espectrómetro	Suministros	Abierto	Ordinaria	12/12/2022	143.854,49
39	292975	Suministro de un sistema homologado de medición de concentración numérica de partículas sólidas emitidas por motores térmicos de vehículos para su uso embarcado en condiciones de operación real	Suministros	Abierto	Ordinaria	22/03/2023	142.400,00
40	289532	Obra del Nuevo Laboratorio de Materiales de la Unidad de Residuos de Baja y Media Actividad	Obras	Abierto Simplificado	Ordinaria	22/12/2021	134.515,17
41	287941-288750-288837	Suministro, instalación, legalización, puesta en servicio y mantenimiento de los puntos de recarga para vehículos eléctricos	Suministros	Abierto	Ordinaria	30/12/2021-30/12/2021-28/12/2021	132.974,72
42	293363	Suministro de un analizador de tamaño de partículas por movilidad eléctrica (scanning mobility sizer, SMPS)	Suministros	Abierto Simplificado	Ordinaria	21/02/2023	118.940,00
43	292838	Suministro e instalación de un sistema de distribución de aire respirable compuesto de equipo de filtración	Suministros	Abierto Simplificado	Ordinaria	13/03/2023	110.400,00
44	292864	Suministro e instalación de un sistema de tratamiento de muestras por digestión para el laboratorio de radiaciones ionizantes	Suministros	Abierto Simplificado	Ordinaria	03/01/2023	110.000,00
45	292584	Redacción del proyecto básico y de ejecución, más la prestación de la dirección facultativa de la obra y la coordinación de seguridad y salud Edificio 31	Servicios	Abierto	Ordinaria	27/02/2023	110.000,00
46	290811	Redacción del proyecto básico y de ejecución, prestación de la dirección facultativa y coordinación de seguridad y salud para la obra Edificio 3	Servicios	Abierto	Urgencia	27/07/2022	107.054,57
47	296131	Suministro e instalación de un sistema de distribución de aire respirable compuesto de equipo de filtración de aire respirable conforme a la norma EN 12021	Suministros	Abierto Simplificado	Ordinaria	27/12/2023	96.956,67

Anexo IV – 5/9

N.º de orden	N.º de expediente entidad	Objeto	Tipo de contrato	Procedimiento de adjudicación	Tramitación	Fecha de formalización	Importe de adjudicación
48	287521	Servicio para el reacondicionamiento de residuos radiactivos producidos en la rehabilitación radiológica del CIEMAT	Servicios	Abierto Simplificado	Ordinaria	29/11/2021	96.000,00
49	292702	Suministro e instalación de una cámara secundaria para la calibración de equipos de medida de radón	Suministros	Abierto	Ordinaria	20/02/2023	94.500,00
50	289129	Suministro de un pirheliómetro absoluto de cavidad para medidas de irradiancia solar	Suministros	Abierto Simplificado	Ordinaria	21/12/2021	92.710,53
51	292866	Suministro e instalación de una estación para la captación de aerosoles con toma de muestra sobre filtros de papel y filtro de carbono activo	Suministros	Negociado sin publicidad	Ordinaria	15/12/2022	91.520,00
52	292861	Suministro e instalación de un sistema oxidador de muestras para la determinación de Tritio y Carbono-14 para el Laboratorio de Radiaciones Ionizantes	Suministros	Abierto Simplificado	Ordinaria	23/11/2022	90.167,86
53	288765	Suministro e instalación de dos cajas de guantes de laboratorio con ventanas de seguridad para la IR-35	Suministros	Abierto Simplificado	Ordinaria	22/12/2021	89.500,00
54	292913	Suministro e instalación de accesorios adicionales para aumentar las capacidades de medida del equipo ELEMENT XR	Suministros	Negociado sin publicidad	Ordinaria	06/12/2022	81.922,00
55	288718	Suministro e instalación de un monitor de contaminación externa radiológica	Suministros	Abierto Simplificado	Ordinaria	13/12/2021	78.840,00
56	288651	Suministro, instalación y puesta en marcha de un pirolizador de laboratorio equipado con reactor catalítico	Suministros	Abierto Simplificado	Ordinaria	11/10/2021	78.500,00
57	292871	Suministro e instalación de un analizador para la medida en tiempo real de las concentraciones ambientales de dióxido de carbono (CO2), metano (CH4) y vapor de agua (H2O)	Suministros	Abierto Simplificado	Ordinaria	15/12/2022	76.535,00
58	289201	Suministro de un reactor de microactividad de alta presión	Suministros	Abierto Simplificado	Ordinaria	25/11/2021	74.300,00
59	287893	Suministro e instalación de un sistema de aleado térmico rápido	Suministros	Abierto Simplificado	Ordinaria	22/09/2021	70.000,00

Anexo IV – 6/9

N.º de orden	N.º de expediente entidad	Objeto	Tipo de contrato	Procedimiento de adjudicación	Tramitación	Fecha de formalización	Importe de adjudicación
60	286625	Suministro e instalación de una cámara secundaria para la verificación de equipos de medida de radón	Suministros	Abierto Simplificado	Ordinaria	18/06/2021	69.990,00
61	288624	Suministro e instalación de un pórtico detector de contaminación personal para la IR-08 del CIEMAT	Suministros	Abierto Simplificado	Ordinaria	17/12/2021	58.950,00
62	292865	Suministro e instalación de un detector gamma planar para el Laboratorio de Radiaciones Ionizantes	Suministros	Negociado sin publicidad	Ordinaria	27/11/2022	54.586,00
63	292658	Suministro e instalación de un microcromatógrafo de gases	Suministros	Abierto Simplificado	Ordinaria	07/11/2022	53.800,00
64	292837	Suministro e instalación de un compresor de aire respirable con sistema purificador de aire conforme a la norma en 12021 con catalizador de CO integrado	Suministros	Abierto Simplificado	Ordinaria	08/02/2023	17.907,84
65	291279	Convertidor electrónico de potencia	Suministros	Adjudicación directa - contrato menor	Ordinaria	28/03/2022	50.000,00
66	291189	Planta piloto digestión anaerobia en condiciones de upgrading biológico (20L)	Suministros	Adjudicación directa - contrato menor	Ordinaria	28/03/2022	49.950,00
67	289306	Equipamiento para la protección radiológica en estudios con animales de experimentación, cabina de flujo laminar y armario, armarios blindados	Suministros	Adjudicación directa - contrato menor	Ordinaria	30/09/2021	49.900,00
68	290055	Suministro e instalación de un detector de GEHP para sistema de espectrometría gamma "in situ"	Suministros	Adjudicación directa - contrato menor	Ordinaria	19/11/2021	49.800,00
69	292952	Generador automático de isotermas de sorción	Suministros	Adjudicación directa - contrato menor	Ordinaria	20/09/2022	49.500,00
70	287974	Impresora 3D	Suministros	Adjudicación directa - contrato menor	Ordinaria	30/06/2021	49.150,00
71	288472	Sistema de Espectrometría Gamma completo	Suministros	Adjudicación directa - contrato menor	Ordinaria	10/09/2021	49.000,00
72	290787	Proyecto de ingeniería de detalle para la implantación de instalaciones piloto de pirólisis y destilación con tecnologías de microondas	Suministros	Adjudicación directa - contrato menor	Ordinaria	28/12/2021	49.000,00

Anexo IV – 7/9

N.º de orden	N.º de expediente entidad	Objeto	Tipo de contrato	Procedimiento de adjudicación	Tramitación	Fecha de formalización	Importe de adjudicación
73	288762	Vitrinas y lavadores de gases químicos	Suministros	Adjudicación directa - contrato menor	Ordinaria	10/09/2021	48.986,00
74	292756	Adquisición del controlador dual (Galaxy) para microscopio de fuerza atómica MULTIMODE y Nanoobserver con software de control y tarjeta de adquisición de video	Suministros	Adjudicación directa - contrato menor	Ordinaria	16/09/2022	48.700,00
75	289735	Equipo generador eléctrico de Ciclo Orgánico de Rankine (ORC) para baja temperatura	Suministros	Adjudicación directa - contrato menor	Ordinaria	20/10/2021	48.490,00
76	290824	Detector portátil de germanio para la caracterización de materiales residuales	Suministros	Adjudicación directa - contrato menor	Ordinaria	21/12/2021	47.800,00
77	290827	Cámara de Radón	Suministros	Adjudicación directa - contrato menor	Ordinaria	23/12/2021	47.500,00
78	289056	Sistema de batería de iones de Litio (NMC) formado por 3 módulos y un sistema de gestión de la batería (BMS)	Suministros	Adjudicación directa - contrato menor	Ordinaria	22/09/2021	43.173,53
79	288342	Sistema de tratamiento de muestras por microondas	Suministros	Adjudicación directa - contrato menor	Ordinaria	16/07/2021	40.951,65
80	292412	Plataforma giratoria de bidones	Suministros	Adjudicación directa - contrato menor	Ordinaria	5/07/2022	40.790,00
81	292569	Cámara climática	Suministros	Adjudicación directa - contrato menor	Ordinaria	22/07/2022	40.196,00
82	289061	Obra para la reforma de la estación de tratamiento de agua potable del CEDER	Obras	Adjudicación directa - contrato menor	Ordinaria	21/09/2021	39.950,00
83	292921	Analizador portátil sólidos (FRX)	Suministros	Adjudicación directa - contrato menor	Ordinaria	28/10/2022	39.900,00

Anexo IV – 8/9

N.º de orden	N.º de expediente entidad	Objeto	Tipo de contrato	Procedimiento de adjudicación	Tramitación	Fecha de formalización	Importe de adjudicación
84	286611	Planificación y ejecución de dos sondeos en las inmediaciones del CIEMAT	Obras	Adjudicación directa - contrato menor	Ordinaria	7/04/2021	39.500,00
85	288404	Obra civil para la realización de canalizaciones eléctricas en PEPA III para sistemas híbridos (eólico y fotovoltaico)	Obras	Adjudicación directa - contrato menor	Ordinaria	13/08/2021	38.350,00
86	288659	Expediente de obra: instalación de laboratorio de materiales en caseta norte del Edificio 32 del CIEMAT (P-2058)	Obras	Adjudicación directa - contrato menor	Ordinaria	8/09/2022	34.252,68
87	291604	Instrumentación para la amplificación de la onda de radiofrecuencia, a inyectar en una cavidad resonante, necesaria para la operación de una fuente de iones	Suministros	Adjudicación directa - contrato menor	Ordinaria	21/04/2022	30.100,00
88	288994	Servicio de Integración SIG de los Modelos Hidrogeológicos 3D conceptuales y Modelización Geoquímica	Servicios	Adjudicación directa - contrato menor	Ordinaria	21/09/2021	29.500,00
89	288499	Desinstalación de los equipos de la División de materiales de la nave 3 del Edificio 31 del CIEMAT -P-2056	Obras	Adjudicación directa - contrato menor	Ordinaria	30/07/2021	18.300,03
90	288151	Laboratorio móvil	Suministros	Adjudicación directa - contrato menor	Ordinaria	8/07/2021	18.060,00
91	293286	Monitor SO2	Suministros	Adjudicación directa - contrato menor	Ordinaria	21/10/2022	18.021,50
92	288714	Adquisición de monitor de radiación de pies y manos	Suministros	Adjudicación directa - contrato menor	Ordinaria	22/09/2021	18.000,00
93	293223	Adquisición de un Controlador presión/volumen alta presión	Suministros	Adjudicación directa - contrato menor	Ordinaria	13/10/2022	17.561,75
94	287455	Estación meteorológica para sistema de ensayos fotovoltaicos	Suministros	Adjudicación directa - contrato menor	Ordinaria	11/05/2021	17.331,50
95	288126	Seguidor solar SOLYS2	Suministros	Adjudicación directa - contrato menor	Ordinaria	1/07/2021	17.285,00

Anexo IV – 9/9

N.º de orden	N.º de expediente entidad	Objeto	Tipo de contrato	Procedimiento de adjudicación	Tramitación	Fecha de formalización	Importe de adjudicación
95	288126	Seguidor solar SOLYS2	Suministros	Adjudicación directa - contrato menor	Ordinaria	1/07/2021	17.285,00
96	286846	Elaboración de proyecto de ejecución "Instalación de central de calor por biomasa, ampliación y conexión a red existente"	Servicios	Adjudicación directa - contrato menor	Ordinaria	7/04/2021	14.750,00
97	294444	Traslado del biomódulo (291937) a su ubicación definitiva	Suministros	Adjudicación directa - contrato menor	Ordinaria	31/03/2023	14.357,45
98	288853	Dirección de obra, coordinación de seguridad y salud, certificado final de obra "Proyecto de central de calor por biomasa, ampliación y conexión a red existente"	Servicios	Adjudicación directa - contrato menor	Ordinaria	21/09/2021	14.325,00
99	290795	Proyecto de ejecución correspondiente a la obra: "Instalación geotérmica de almacenamiento estacional en el terreno y apoyo a red de distrito de biomasa en CEDER-CIEMAT.	Servicios	Adjudicación directa - contrato menor	Ordinaria	21/12/2021	14.100,00
100	287366	Instalación de suministro de CO2, N2, y aire comprimido para el laboratorio de emisiones contaminantes y la IR-29 de la planta baja del Edificio 20 del CIEMAT P-2053	Obras	Adjudicación directa - contrato menor	Ordinaria	18/05/2021	13.163,40
101	290793	Proyecto y dirección de obra correspondiente a la obra " Instalación solar fotovoltaica con trackers para formar un sistema híbrido con energía eólica"	Servicios	Adjudicación directa - contrato menor	Ordinaria	21/12/2021	12.350,00
102	291316	Estudio de soluciones tecnológicas para la gestión de instalaciones de energías renovables en el CEDER	Servicios	Adjudicación directa - contrato menor	Ordinaria	29/03/2022	11.900,00
103	295277	Suministros de sustitución en sistemas de alarmas anti-intrusión, control de accesos y detección de incendios en Edificio E03 del CEDER	Suministros	Adjudicación directa - contrato menor	Ordinaria	15/06/2023	9.877,92
104	295004	Servicio de fusionado de fibra óptica para traslado de CPD del CEDER en ubicación de obra nueva	Servicios	Adjudicación directa - contrato menor	Ordinaria	15/06/2023	9.256,26

ANEXO V.-RELACIÓN DE LICITACIONES CON DEMORA EN LA EJECUCIÓN

Anexo V - 1/2

N.º muestra	N.º expediente	Objeto	Días de demora
4	290818	Suministro e instalación de un microscopio electrónico de transmisión (TEM) de última generación	12
5	286609	Adquisición del prototipo SUPERMUM, instalación industrial para la caracterización radiológica de contenedores con materiales residuales	13
6	288661	Obra de Central de calor con biomasa, ampliación y conexión a la red existente	575
8	287543-545	Adquisición de dos Aerogeneradores comerciales	21
9	289194-372	Actuaciones varias y nuevos equipamientos en el Centro de Computación del edifico 22 del CIEMAT	244 (lote 1) 146 (lote 2)
10	289155	Suministro e instalación de un simulador solar pulsado de gran área con acondicionamiento térmico	724 (hito1) 731 (hito 2) 891 (hito3)
11	286612	Adquisición de un "Mini-box", sistema transportable de caracterización radiológica (Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia	43
12	291937	Suministro, instalación, puesta en marcha y pruebas de cualificación del módulo aislado de altas contención biológica para desarrollos terapéuticos avanzados	160
14	291495	Suministro e instalación de equipo de electrónica de potencia de desacoplo para generar una red con posibilidad de funcionamiento aislado en media tensión de 15KV.	106 (hito 1) 211 (hito 2) 279 (hito 3)
15	292892	Sistema de almacenamiento híbrido de 150kW basado en supercondensadores y volante de inercia	63 (hito 1) 242 (hito 2)
16	292542	Suministro con instalación de batería de flujo redox de vanadio de potencial nominal 90 kw y de 400 kwh de energía acumulada.	21 (hito 1) 32 (hito 2)
18	291618	Suministro de un osciloscopio de alta resolución temporal para la Unidad de Electrónica de la División de Instrumentación Científica	123
21	292859	Adecuación de edificio E11 del CEDER para laboratorio de tecnologías por microondas	119
22	292874	Suministro de un sistema LIDAR con características de estación ACTRIS	35
23	292158	Obra para la instalación de una instalación solar fotovoltaica con trackers para formar un sistema híbrido con energía eólica	105
24	291341	Suministro e instalación de un elipsómetro espectroscópico de investigación para la caracterización de materiales fotovoltaicos en el CIEMAT	66
25	292196	Suministro e instalación de un equipo generador de Rayos X, obturador, cámara monitora y accesorios auxiliares	58

Anexo V - 2/2

N.º muestra	N.º expediente	Objeto	Días de demora
27	284588	Servicios de arquitectura para la redacción del proyecto de ejecución de remodelación del edificio 10 para el servicio de experimentación animal del CIEMAT-MADRID, y dirección facultativa y de ejecución de obra.	289 (hito 1)
30	287718	Suministro e instalación de un sistema de dosimetría personal OSL basado en detectores BeO	155
33	288377	Suministro de un Sistema para la Caracterización de Superficies Contaminadas y Residuos Radiactivos	52
34	289020	Obra de recuperación de espacio mediante sistemas de climatización sostenible para I+D	206
35	287417	Suministro e instalación de una cámara climática para la caracterización y ensayo de módulos fotovoltaicos	53
39	292975	Suministro de un sistema homologado de medición de concentración numérica de partículas sólidas emitidas por motores térmicos de vehículos para su uso embarcado en condiciones de operación real	60
41	287941-288750-288837	Suministro, instalación, legalización, puesta en servicio y mantenimiento de los puntos de recarga para vehículos eléctricos	29 (lote 2) 62 (lote 3)
45	292584	Redacción del proyecto básico y de ejecución, más la prestación de la dirección facultativa de la obra y la coordinación de seguridad y salud EDIFICIO 31	54
47	296131	Suministro e instalación de un sistema de distribución de aire respirable compuesto de equipo de filtración de aire respirable conforme a la norma EN 12021	183
49	292702	Suministro e instalación de una cámara secundaria para la calibración de equipos de medida de radón	151
51	292866	Suministro e instalación de una estación para la captación de aerosoles con toma de muestra sobre filtros de papel y filtro de carbono activo	173
53	288765	Suministro e instalación de dos cajas de guantes de laboratorio con ventanas de seguridad para la IR-35	616
54	292913	Suministro e instalación de accesorios adicionales para aumentar las capacidades de medida del equipo ELEMENT XR	45
56	288651	Suministro, instalación y puesta en marcha de un Pirolizador de laboratorio equipado con reactor catalítico	35
58	289201	Suministro de un reactor de microactividad de alta presión	103
60	286625	Suministro e instalación de una cámara secundaria para la verificación de equipos de medida de radón	72
61	288624	Suministro e instalación de un pórtico detector de contaminación personal para la IR-08 del CIEMAT	70
62	292865	Suministro e instalación de un detector gamma planar para el Laboratorio de Radiaciones Ionizantes	8
64	292837	Suministro e instalación de un compresor de aire respirable con sistema purificador de aire conforme a la norma en 12021 con catalizador de CO integrado.	50

ANEXO VI.- RELACIÓN DE CONTRATOS MENORES CON DEMORA EN LA EJECUCIÓN

Anexo VI – 1/2

N.º muestra	N.º expediente	Objeto	Días de demora
65	291279	Convertidor electrónico de potencia	79
66	291189	Planta Piloto digestión anaerobia en condiciones de upgrading biológico (20L)	52
67	289306	Equipamiento para la protección radiológica en estudios con animales de experimentación, cabina de flujo laminar y armario, armarios blindados	153
68	290055	Suministro e instalación de un detector de GEHP para sistema de espectrometría gamma "in situ" C17.12F1.28	143
71	288472	Sistema de Espectrometría Gamma completo	67
72	290787	Proyecto de ingeniería de detalle para la implantación de instalaciones piloto de pirólisis y destilación con tecnologías de mircroondas	222
73	288762	Vitrinas y lavadores de gases químicos	18
74	292756	Adquisición del controlador dual (Galaxy) para microscopio de fuerza atómica MULTIMODEy Nanoobserver con software de control y tarjeta de adquisición de video	74
75	289735	Equipo generador eléctrico de Ciclo Orgánico de Rankine (ORC) para baja temperatura	6
76	290824	Detector portátil de germanio para la caracterización de materiales residuales	103
77	290827	Cámara de Radón	83
79	288342	Sistema de tratamiento de muestras por microondas	23
80	292412	Plataforma giratoria de bidones	65
82	289061	Obra para la reforma de la estación de tratamiento de agua potable del CEDER	105
83	292921	Analizador portátil sólidos (FRX)	91
85	288404	Obra civil para la realización de canalizaciones eléctricas en PEPA III para sistemas híbridos (eólico y fotovoltaico)	32

Anexo VI - 2/2

N.º muestra	N.º expediente	Objeto	Días de demora
86	288659	Expediente de obra: instalación de laboratorio de materiales en caseta norte del edificio 32 del CIEMAT (P-2058).	67
88	288994	Servicio de Integración SIG de los Modelos Hidrogeológicos 3D conceptuales y Modelización Geoquímica	19
90	288151	Laboratorio móvil	183
93	293223	Adquisición de un Controlador presión/volumen alta presión	37
94	287455	Estación meteorológica para sistema de ensayos fotovoltaicos	85
95	288126	Seguidor solar SOLYS2	35
96	286846	Elaboración de proyecto de ejecución "Instalación de central de calor por biomasa, ampliación y conexión a red existente"	120
97	294444	Traslado del biomódulo (291937) a su ubicación definitiva	12
98	288853	Dirección de obra, coordinación de seguridad y salud, certificado final de obra "Proyecto de central de calor por biomasa, ampliación y conexión a red existente"	650
99	290795	Proyecto de ejecución correspondiente a la obra: "Instalación geotérmica de almacenamiento estacional en el terreno y apoyo a red de distrito de biomasa en CEDER-CIEMAT.	266
100	287366	Instalación de suministro de CO2, N2, y aire comprimido para el laboratorio de emisiones contaminantes y la IR-29 de la planta baja del edificio 20 DEL CIEMAT P-2053	170
101	290793	Proyecto y dirección de obra correspondiente a la obra " Instalación solar fotovoltaica con trakers para formar un sistema híbrido con energía eólica"	812
102	291316	Estudio de soluciones tecnológicas para la gestión de instalaciones de energías renovables en el CEDER	48
103	295277	Suministros de sustitución en sistemas de alarmas anti-intrusión, control de accesos y detección de incendios en edificio e03 del CEDER	117
104	295004	Servicio de fusionado de fibra óptica para traslado de cpd del CEDER en ubicación de obra nueva	38

Alegaciones formuladas

(Se adjuntan a continuación las alegaciones formuladas, de las que se han eliminado las referencias pertinentes para la preservación de los límites que el ordenamiento jurídico impone en materia de protección de datos, de garantía de la intimidad y privacidad de las personas o de otros supuestos que legalmente obliguen a ello. Igualmente, y de conformidad con lo previsto en las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, Norma de Procedimiento 66, se han excluido los documentos y justificaciones adjuntos a las alegaciones que no resultan esenciales para comprender lo expuesto en ellas.)

TRÁMITE DE ALEGACIONES

De conformidad con lo dispuesto en al artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de informe de la presente fiscalización se ha puesto de manifiesto para la formulación de alegaciones a la secretaria general de Investigación del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades y presidenta del Consejo Rector del CIEMAT; así como al Ex director general del CIEMAT.

Dentro del plazo concedido, ha formulado alegaciones la secretaria general de Investigación del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades y presidenta del Consejo Rector del CIEMAT, la Excma. Sra. Eva Ortega Paíno. Tras el examen por el Tribunal de las indicadas alegaciones, se han introducido los cambios en el informe que se han considerado procedentes. Se hace constar que el Tribunal no se pronuncia respecto de las alegaciones relativas a medidas puestas en práctica con posterioridad al periodo fiscalizado que no han podido ser comprobadas ni sobre las meras explicaciones de las causas y circunstancias de determinados hechos o cuestiones colaterales al contenido del informe. El resultado definitivo de la fiscalización es el expresado en el presente informe, con independencia de las consideraciones que pudieran haberse manifestado en las alegaciones

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS POR LA SECRETARIA GENERAL DE INVESTIGACIÓN DEL MINISTERIO DE CIENCIA, INNOVACIÓN Y UNIVERSIDADES Y PRESIDENTA DEL CONSEJO RECTOR DEL CIEMAT

[redacted] | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección: [redacted]
INFORME DE FIRMA, no sustituye al documento original | C.S.V.: [redacted]

GOBIERNO DE ESPAÑA MINISTERIO DE CIENCIA, INNOVACIÓN Y UNIVERSIDADES

Ciemat
Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas

Informe de contestación

ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR EL CENTRO DE INVESTIGACIONES ENERGÉTICAS, MEDIOAMBIENTALES Y TECNOLÓGICAS EN EJECUCIÓN DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA, EJERCICIOS 2021 A 2023.

En relación al documento "ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR EL CENTRO DE INVESTIGACIONES ENERGÉTICAS, MEDIOAMBIENTALES Y TECNOLÓGICAS EN EJECUCIÓN DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA, EJERCICIOS 2021 A 2023", examinado el contenido del mismo, desde el Centro de Investigaciones Energéticas, Ambientales y Tecnológicas (en adelante CIEMAT) desean formularse las siguientes **observaciones y/o alegaciones.**

El apartado **II.2.1** sobre programación de la actividad contractual, indica las deficiencias detectadas en este campo que dan lugar a la **Recomendación 1.** En este sentido se indica que el CIEMAT implementará los cambios sugeridos para mejorar la programación de la actividad contractual. Para ello se dispone de una instrucción técnica (PT-CIEMAT-06-IT01) que está en continua revisión para adaptarse a los cambios sugeridos por los organismos fiscalizadores así como a los resultados de la ejecución de los propios planes de contratación que den lugar a acciones de mejora. Se evaluarán los aspectos que se indican en el informe y que recomienda incluir la OIRESCON a este respecto:

- Órgano de contratación
- Presupuesto Estimado
- Duración
- Objeto
- CPV por lote
- Condiciones de acceso
- Estimación de la licitación
- Contrato reservado
- Identificación de contrato sujeto a regulación armonizada

Igualmente se están implementando cambios en la preparación de la programación (adelantando la misma), seguimiento (incrementando el alcance) y evaluación (analizando las causas y posibles acciones de mejora adicionales. Si bien desde el ejercicio 2024 se ha avanzado en este sentido (se aportan informes de seguimiento realizados en ese ejercicio), se sigue trabajando en este aspecto con el objetivo de continuar avanzando en la mejora del grado de cumplimiento y alcanzar los objetivos propuestos. De igual modo, este aspecto ha sido puesto de manifiesto ante el Comité de Dirección del Organismo.

En cuanto a los aspectos indicados en el apartado **II.2.2.2** Tramitación urgente, así como a la **Recomendación 2,** se incrementarán los controles al respecto para verificación del cumplimiento de elementos objetivos que deben concretarse en el expediente, sin indicación de causas genéricas, así como de los elementos formales requeridos.

CSV : [redacted]
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : [redacted]
FIRMANTE(1) : [redacted] **| FECHA : 04/09/2025 12:31 | Sin acción específica**

[redacted] | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección: [redacted]
INFORME DE FIRMA, no sustituye al documento original | C.S.V.:

El apartado **II.2.2.3**. Informe de insuficiencia de medios indica la necesidad de concretar los informes de insuficiencia de medios conforme a las características concretas de cada expediente, sin hacer alusión a cuestiones genéricas. En este sentido se incrementarán los controles para verificar que en cada caso se concreten las circunstancias particulares acerca de medios disponibles y estimaciones económicas que sustentan la emisión de dicho informe.

El apartado **II.2.3** Justificación de la no división en lotes del objeto del contrato así como la **Recomendación 3** ponen igualmente de manifiesto la necesidad de concretar en cada caso particular en que se opte por la no división en lotes del contrato de las causas que lo motivan. Para ello se incrementarán los controles que efectúa el Área competente al respecto, debiendo comprobar en cada caso que se indican dichas circunstancias concretas que justifiquen la no división en lotes.

En cuanto a lo indicado en el apartado **II.2.5.1** Certificado de existencia de crédito, se desea hacer constar que en lo relativo al expediente nº1 286.339 PR, el importe retenido en la nueva licitación tras el desistimiento de la primera era conforme a los importes y distribución de anualidades previstas en la nueva licitación. Si bien, como se indica en el anteproyecto no se realizó la descontracción de la totalidad del importe retenido si se adecuó este al nuevo importe de licitación. El importe de la nueva licitación fue de 3.193.157,35 euros (impuestos excluidos) con una distribución de anualidades de 1.836.065.48 € (2021) y 1.357.091,87 € (2022) que se correspondió con documentos de retención de crédito de ejercicio corriente por valor de 1.909.324,49 (base imponible de la anualidad + IVA no deducible) y de ejercicios posteriores por valor de 1.411.239,84 €, acreditando el cumplimiento de existencia de crédito adecuado y suficiente.

El apartado **II.2.7.1** Criterios de adjudicación y negociación, así como la **Recomendación 4** indican la necesidad de justificar las fórmulas empleadas en los criterios de valoración de tal forma que se garantice la proporcionalidad entre las ofertas presentadas y las puntuaciones asignadas, de tal forma que se respete el principio de economía y eficiencia y no se restrinja la competencia. En este sentido se realizará una evaluación de las fórmulas utilizadas para verificar la proporcionalidad de las mismas que se traducirá en una relación de fórmulas verificadas y aprobadas para su uso en las licitaciones del CIEMAT que cumplan con los principios requeridos.

Según lo indicado en el apartado **II.2.7.2** Condiciones especiales de ejecución del contrato exigidas en los PCAP, así como en la **Recomendación 5,** se incrementarán los controles para 1) concretar la redacción de dichas condiciones especiales de ejecución en el PCAP y las obligaciones exigidas a los adjudicatarios y 2) se realice la comprobación de su cumplimiento en la fase de ejecución del contrato, dejando constancia documental de este hecho en cada uno de los expedientes.

El apartado **II.2.8.1** Supervisión del proyecto indica que no consta en la documentación enviada los informes de supervisión de los expedientes nº 1 (286339) y nº 9, lote 2 (289372). Se adjuntan a este escrito sendos informes de supervisión.

El apartado **II.2.8.2** Aprobación y replanteo del proyecto indica que no consta en la documentación enviada el acta de replanteo previa relativa al expediente nº 34 (289020). Se adjunta a este escrito.

CSV : [redacted]
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : [redacted]
FIRMANTE(1) : [redacted] **| FECHA : 04/09/2025 12:31 | Sin acción específica**

[redacted] | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección: [redacted]
INFORME DE FIRMA, no sustituye al documento original | C.S.V.: [redacted]

El apartado **II.3.1.2** Información pública obligatoria en el perfil del contratante pone de manifiesto la falta de publicación de varios documentos obligatorios en diversos expedientes. Se ha procedido a subsanar esta deficiencia en la totalidad de expedientes indicados y puede comprobarse dicha circunstancia en la plataforma de contratación. Estas deficiencias han dado lugar a la **Recomendación 6,** para que se incrementen los controles internos necesarios en aras de favorecer la máxima transparencia y publicidad de la actividad contractual. En este sentido se han modificado las instrucciones internas al respecto y se está verificando el cumplimiento mediante listas de verificación.

El apartado **II.3.2.1** Actas de la mesa de contratación e informes técnicos de valoración de las ofertas indica que en el expediente nº 9 (289372) no se ha aportado informe técnico de la justificación de las ofertas anormalmente bajas. Se adjunta a este escrito.

El apartado **II.3.2.2** Acreditación de la solvencia, clasificación y justificación de encontrase al corriente de las obligaciones tributarias y de seguridad social indica que no consta numerosa información a este respecto y que deben incrementarse los controles al respecto según lo indicado en la **Recomendación 7**.

En ese sentido se desea hacer constar que en la petición de documentación que se realizó con motivo de esta auditoría se consideró que no debían remitirse dichos documentos relativos a la solvencia o cumplimiento de la capacidad de contratar.

Este es el motivo por el que no consta, con carácter general, la documentación relativa a la solvencia y cumplimiento de requisitos administrativos de las empresas adjudicatarias. No obstante, **se envía anexo a este escrito la documentación que se requiere a las empresas adjudicatarias y que se envía de forma sistemática a la Abogacía del Estado y a la Intervención General de la Administración del Estado** para conformidad previa a la resolución de adjudicación del contrato en todos aquellos procedimientos con licitación.

Además y de forma específica se adjuntan los certificados positivos de Seguridad Social y Agencia Tributaria de los miembros de la UTE del expediente nº 1 (286339-PR) así como en el resto de expedientes indicados nº 8 (287543-545), nº 17 (288761), nº 29 (290944) nº 34 (289020 y nº 64 (292837)

El apartado **II.3.2.3** Garantía definitiva aportada por el adjudicatario indica la falta de documentación acerca de la garantía definitiva en los expedientes 13 (291780), 35 (287417) y 49 (292702). Se adjuntan a este escrito. Igualmente se adjunta resolución de exención de la garantía definitiva relativa al expediente 5 (286609)

En el apartado **II.4.1** Revisión de precios se pone de manifiesto que en los expedientes nº 9 (289194) y nº 40 (289532) no se ha aportado documentación acreditativa del procedimiento seguido para la aprobación de la revisión excepcional de precios ni del criterio de cálculo de dicha revisión. Se aporta la documentación acreditativa del procedimiento seguido a este respecto en ambos expedientes (solicitud del contratista, informe de dirección facultativa, orden de inicio, propuesta de resolución, trámite de audiencia, informe de Abogacía del Estado, Resolución de órgano de contratación)

El apartado **II.4.3** Cumplimiento de los plazos de ejecución del contrato evidencia retrasos en el cumplimiento de los plazos de ejecución que dan lugar a la **Recomendación 8.** Para mejorar este aspecto se instará a las unidades promotoras y responsables de cada contrato a efectuar un

Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección: [redacted]
INFORME DE FIRMA, no sustituye al documento original | C.S.V.: [redacted]

seguimiento adecuado de la ejecución del contrato, documentando adecuadamente los retrasos que se produzcan, para poder obrar en consecuencia en cada caso en tiempo y forma. Se adjunta a este escrito información sobre deficiencias detectadas en los expedientes nº 10 (289155) sobre cumplimiento de los hitos 2 y 3, nº 28 (292486) resolución de ampliación de plazo.

El apartado **II.4.5** Procedimiento de gestión del gasto, facturación y pago del precio del contrato indica la falta de documentos contables de la obligación y ordenación del pago de 55 expedientes. Se adjuntan a este escrito dichos documentos contables. Además se adjuntan los documentos de aprobación y compromiso de gasto relativos al expediente nº 26 (294271).

Se adjuntan también la factura del expediente nº 21 (292859). Las facturas de dicho expediente suman un total de 284.761,62: se han incorporado dos facturas con sus correspondientes certificados que faltaban en la documentación enviada. Se adjunta igualmente la facturación relativa al expediente nº27 (284588).

En relación al apartado **II.5** Contratación menor se ha formulado la **Recomendación 9** consistente en que debe justificarse motivadamente en los expedientes de contratación menor que no se está alterando las el objeto del contrato para evitar las reglas generales de la contratación. Para el cumplimiento de esta recomendación se comprobará en cada caso dicho extremo, así como que el objeto del contrato constituye una unidad operativa funcional independiente, así como sobre la elección del procedimiento de contratación directa, dejando constancia expresa en la documentación del expediente.

En el apartado **II.6.3** Plan de Medidas antifraude, anticorrupción y conflicto de intereses se hace notar que no se ha aportado documentación acreditativa de ausencia de conflictos de interés relativa al expediente nº 7 (291378). Se adjunta dicha documentación a este escrito.

El apartado **II.8** Seguimiento de recomendaciones realizadas anteriormente por el Tribunal de Cuentas sobre medidas antifraude se indican las medidas que se consideran cumplidas total o parcialmente así como las que no se ha acreditado su cumplimiento. En este sentido, se ha presentado el informe del órgano fiscalizador al Comité de Dirección del Organismo, para su conocimiento, colaboración y futura implementación de las medidas pendientes por la unidad competente (Subdirección General de Relaciones Institucionales y Transferencia del Conocimiento).

Toda la documentación asociada a este escrito está accesible desde el siguiente enlace de descarga:

https://filesender.rediris.es/?s=download&token=a83f51fc-2395-ad32-ef02-820b1203de82

Firmado electrónicamente [redacted] ***Directora General del CIEMAT, en virtud del R.D. 386/2022, de 17 de mayo de 2022 (BOE de 18 de mayo de 2022)***