TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUMEN

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

¿Han contribuido los fondos del PRTR a la progresiva transformación del CIEMAT en un centro de referencia en nuevas energías?

Informe n.º: 1.644
Aprobado por el Pleno el 23 de octubre de 2025

TRIBUNAL DE CUENTAS

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.

¿QUÉ ES EL CIEMAT Y QUÉ FUNCIONES REALIZA?

El CIEMAT es un organismo público de investigación, con personalidad jurídica pública diferenciada, adscrito al Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades focalizado en:

- Energía
- Medio ambiente
- Campos tecnológicos relacionados con los anteriores

¿QUÉ ES Y PARA QUÉ SIRVE EL PRTR?

- Es el plan con el que España gestiona los fondos europeos Next Generation para financiar reformas e inversiones que impulsen la recuperación económica y la transición ecológica y digital.
- Dotado con 140.000 millones de euros hasta 2026 cuenta con 4 ejes transversales: la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión social y territorial y la igualdad de género.
- En el CIEMAT, integrado en el SECTI, el PRTR ha servido para financiar el fortalecimiento de sus capacidades de I+D+I, infraestructuras y modernización de equipos.

¿QUÉ SE HA FISCALIZADO Y POR QUÉ?

¿QUÉ SE HA FISCALIZADO?

ÁMBITO OBJETIVO

Los expedientes de contratación formalizados para la ejecución del PRTR, los instrumentos de planificación general de la contratación y específicos de programación de la ejecución del PRTR y el sistema de integridad

ÁMBITO SUBJETIVO

Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas

ÁMBITO TEMPORAL

2021 a 2023

¿CON QUÉ OBJETIVOS?

- Verificar el cumplimiento de la remisión obligatoria al Tribunal de Cuentas de las relaciones certificadas y de los extractos de los expedientes de contratación.
- Analizar el sometimiento a la legalidad y los principios de buena gestión, así como verificar el cumplimiento de la normativa de transparencia, sostenibilidad ambiental e igualdad de género.
- Analizar la programación de la contratación y su grado de ejecución; así como comprobar el avance en la implementación de un sistema de integridad y el seguimiento de las recomendaciones ya realizadas en el informe de fiscalización de medidas antifraude en el marco del PRTR.
- Analizar la contribución de los contratos al cumplimiento de los objetivos del PRTR referidos al CIEMAT.

CONCLUSIONES

- Los planes de contratación tienen un formato y contenido heterogéneo y fueron aprobados y publicados ya iniciado el ejercicio al que se referían; además el 64 % de los contratos planificados no se llegaron a licitar.
- En el 13 % de los contratos la justificación de la no división en lotes resultó excesivamente genérica.
- En 24 expedientes la fórmula para la valoración del precio se fijaba respecto a los porcentajes de las bajas ofertadas por los licitadores, dando lugar a resultados desproporcionados.
- En el 56 % de las licitaciones la ejecución se realizó con retraso, con una demora media de 148 días, así como en el 77 % de los contratos menores; con una media de 128 días.
- En los expedientes de contratación menor no se justificaba el procedimiento elegido y los informes del órgano de contratación eran muy genéricos.
- En general, el CIEMAT cumplió con las obligaciones derivadas de la financiación de los contratos con cargo al PRTR y avanzó en el cumplimiento de los objetivos establecidos en el mismo.
- De las 15 recomendaciones realizadas previamente por el TCu en el Informe de fiscalización de medidas antifraude, 5 se cumplieron íntegramente, 6 parcialmente y 4 se consideraron no cumplidas.

RECOMENDACIONES

- ✓ **Elaborar los planes de contratación** de forma coherente con los recursos económicos y los objetivos estratégicos y realizar un **seguimiento** de su ejecución.
- ✓ **Justificar** de manera detallada e individualizada tanto la utilización de la **tramitación de urgencia** como la **insuficiencia de medios**, así como la **no división en lotes**.
- ✓ **Elaborar fórmulas para la valoración del criterio precio que garanticen** una adecuada proporcionalidad entre las ofertas presentadas y las puntuaciones asignadas.
- ✓ **Redactar de manera precisa las condiciones especiales de ejecución** incluidas en los PCAP, de modo que se concreten en obligaciones específicas exigidas a los adjudicatarios y que se compruebe su cumplimiento.
- ✓ **Incrementar los controles internos** para garantizar la **máxima transparencia y publicidad** de su actividad contractual.
- ✓ **Documentar los motivos de las demoras prolongadas** en la ejecución de los contratos.
- ✓ **Justificar** adecuadamente en la **contratación menor** que no se está alterando el objeto del contrato para evitar aplicar las reglas generales de la contratación.

Aprobado por el pleno el 23 de octubre de 2025

Introducción

¿Qué es el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT) y qué funciones realiza?

El CIEMAT es un Organismo Público de Investigación, 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.

Las funciones del CIEMAT engloban la generación del conocimiento a través del desarrollo de investigación científica y técnica, la prestación de servicios de apoyo científico-técnico, la transferencia del conocimiento y tecnología, la creación de valor mediante la colaboración público-privada, la construcción, operación y gestión de las Infraestructuras Científico-Técnicas, la colaboración con el Gobierno y a las Administraciones Públicas en actividades científico-técnicas, la formación del personal científico, técnico y de gestión de la ciencia y la tecnología y la promoción de la actividad científica así como su difusión y divulgación.

¿Qué es el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)? ¿Cómo Funciona? ¿Para qué Sirve? ¿Cómo afecta al CIEMAT?

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), aprobado por el Consejo de Ministros el 27 de abril de 2021, es el plan con el que España gestiona los fondos europeos Next Generation para financiar reformas e inversiones que impulsen la recuperación económica y la transición ecológica y digital. 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.

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, enmarcándose en el pilar de la transformación digital y crecimiento inteligente, sostenible e integrador que incluye la investigación, el desarrollo y la innovación.

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.

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

Porque el Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2024-2027 y el Plan Operativo Bienal 2024-2025 priorizan las actuaciones fiscalizadoras de relevancia social y que respondan a la coyuntura socioeconómica, como son las referidas a la ejecución de los fondos NextGenerationEU.

Porque la actividad contractual de las administraciones públicas es una de las principales áreas de gestión económico-financiera del sector público debido a su volumen y coste, convirtiendo su fiscalización en un objetivo prioritario del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función de control del sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia, transparencia, economía, sostenibilidad ambiental e igualdad de género.

¿Qué se ha analizado en esta fiscalización?

Los expedientes de contratación formalizados por el CIEMAT 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. La fiscalización es 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.

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

Principales resultados y conclusiones

1. Sobre el cumplimento de la obligación legal de remisión de documentación contractual al TCu

El **CIEMAT remitió las relaciones certificadas de contratos** 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.

El **CIEMAT cumplió con la obligación legal de remitir los extractos de los expedientes de los contratos formalizados en ejecución del PRTR** en los casos en que resulta obligatorio. De los 54 extractos de expedientes de contratación remitidos**, 21 de ellos se recibieron fuera del plazo legal obligatorio**, 2 de ellos tras la petición expresa realizada por este Tribunal.

2. En relación con la fase de preparación de los contratos

El CIEMAT **aprobó planes de contratación para cada uno de los ejercicios fiscalizados,** 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 CIEMAT **no publicó** ninguna **información** referida al **seguimiento de sus planes de contratación**, si bien se ha constatado que **el 64 % de los contratos incluidos en dichos planes correspondientes al PRTR no se llegaron a licitar.**

El CIEMAT **justificó la necesidad de todas las licitaciones analizadas**, debiendo destacarse que, a pesar de la complejidad técnica, las memorias justificativas ofrecen una explicación detallada y comprensible de las necesidades a satisfacer.

En los **expedientes fiscalizados** que se tramitaron de **urgencia (4), no se motivó suficientemente la razón de interés público** más allá de la alusión genérica a la necesidad de cumplir los plazos establecidos en el PRTR sin mencionar qué circunstancias se apreciaron en estos contratos para recurrir a la tramitación urgente que no concurrían en el resto de los contratos licitados en ejecución del plan.

De las 6 licitaciones de contratos de servicios que requerían la incorporación al expediente de un informe de insuficiencia de medios, en **una** de ellas el **informe se limitó a remitirse a otro informe emitido por la unidad peticionaria** y en las otras **cinco, las justificaciones** eran excesivamente **genéricas.**

En **6 de los 13 expedientes** que fueron adjudicados por el **procedimiento negociado sin publicidad no se justificó** adecuadamente su **empleo.**

En los expedientes 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.

En **24 de los expedientes** la **fórmula** establecida en los PCAP para la **valoración del precio** no se fijó respecto a 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. 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.

En todos los PCAP se incluyeron condiciones especiales de ejecución. Solo en el **7,8 %** de los expedientes se incluyeron **consideraciones relacionadas con la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres**. En el **92,2 %** de los contratos se incluyeron **consideraciones medioambientales,** redactadas de manera **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 fueron previstas** y en las **56 restantes** la **acreditación del cumplimiento** se realizó mediante la **declaración responsable formulada por el propio adjudicatario**.

3. Sobre las fases de publicidad, adjudicación y formalización

Todos los expedientes de contratación fiscalizados se publicaron en el perfil del contratante del CIEMAT. En 27 de ellos (el 42 %) no se publicó toda la información completa. En 16 la publicación de la formalización del contrato en el BOE y/o DOUE se realizó con retraso sobre el plazo legal. **Todos los expedientes fiscalizados excepto uno fueron publicados en el Portal de Transparencia.**

4. En relación con las fases de ejecución y cumplimiento

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.**

De las 64 licitaciones analizadas, únicamente en 2 se acordó la suspensión del contrato y en otras 3 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 legalmente establecido 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 los 7 contratos de la muestra en los que se empleó la figura de la inversión del sujeto pasivo del IVA, no consta que el órgano de contratación comunicara al contratista principal que estaba adquiriendo el bien en calidad de empresario o profesional.

5. Sobre contratación menor

Los informes del órgano de contratación se limitaron a la constancia de que no se estaba alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de la contratación de forma escueta y sin soporte documental. **En ninguno de estos expedientes se justificó el procedimiento elegido.**

En 31 de los 40 contratos menores fiscalizados (77 %), la **ejecución** del objeto del contrato se realizó con **demoras de entre 6 y 812 días,** respecto al plazo fijado**, con una media de retraso en la ejecución de 128 días.**

6. En relación con los requisitos específicos derivados de la financiación de los contratos con cargo al PRTR

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.

7. Sobre la contribución de los contratos fiscalizados al cumplimiento de los objetivos del PRTR referidos al CIEMAT

Con carácter general, 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, a pesar de la demora en la ejecución de algunos contratos y de la suspensión y resolución de otros, que, de haberse ejecutado, hubieran permitido un mayor avance en la renovación de infraestructuras del CIEMAT.

8. Sobre seguimiento de recomendaciones

De las 15 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, **5 han sido cumplidas íntegramente, 6 cumplidas parcialmente y 4 no cumplidas.**

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

Valoración Global

El CIEMAT ha cumplido con carácter general con las obligaciones derivadas de la financiación de los contratos con cargo al PRTR, resultando los expedientes de contratación examinados un instrumento útil para la consecución de los principales objetivos del PRTR, sin perjuicio de haberse observado algunas deficiencias en cada una de las fases de la contratación, siendo las más relevantes las relativas a la falta de licitación de un gran número de contratos incluidos en los planes de contratación correspondientes al PRTR así como significativas demoras en la ejecución de los contratos vinculados al mismo.

Principales recomendaciones

El CIEMAT debería:	1. **Elaborar** sus planes de contratación en coherencia con los recursos económicos disponibles y con los objetivos estratégicos del organismo, procediendo a su difusión, seguimiento, revisión y evaluación.
	2. **Justificar** la utilización de la tramitación de urgencia en sus contratos, motivando la concurrencia de una necesidad inaplazable o de una razón de interés público y en los contratos de servicios justificar la insuficiencia de medios.
	3. **Elaborar** fórmulas para la valoración del criterio precio que garanticen la proporcionalidad entre las ofertas presentadas y las puntuaciones asignadas.
	4. **Redactar** de manera precisa las condiciones especiales de ejecución incluidas en los PCAP, de modo que se concreten en obligaciones específicas exigidas a los adjudicatarios y que se compruebe su cumplimiento.
	5. **Incrementar** los controles internos para garantizar la máxima transparencia y publicidad de su actividad contractual.
	6. **Documentar** en el expediente los motivos de las demoras en la ejecución de los contratos que se produzcan por causa no imputable al contratista, dado que en el marco del PRTR el cumplimiento de los plazos es fundamental para la obtención de la financiación.
	7. **Justificar** la aplicación del régimen extraordinario de contratación menor con el objeto de acreditar que no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de la contratación.