



N.º 1.659

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS
DE GESTIÓN Y CONTROL IMPLANTADOS POR LAS
ENTIDADES PÚBLICAS EMPRESARIALES ADMINISTRADOR
DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS Y ADIF-ALTA
VELOCIDAD PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN DE
RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA,
SITUACIÓN A 31 DE DICIEMBRE DE 2024**



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 18 de diciembre de 2025, el Informe de fiscalización de los procedimientos de gestión y control implantados por las entidades públicas empresariales Administrador de Infraestructuras Ferroviarias y ADIF-Alta Velocidad para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, situación a 31 de diciembre de 2024, 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	11
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	15
II.1. EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS ESTABLECIDOS POR ADIF Y ADIF-AV RELACIONADOS CON EL CONTROL Y LA GESTIÓN DE LAS ACTUACIONES FINANCIADAS CON FONDOS MRR, Y SU ADECUACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE BUENA GESTIÓN	15
II.1.1. Modelo de gobernanza	15
II.1.2. Control interno de las entidades.....	23
II.1.3. Control de la IGAE	28
II.1.4. Autoevaluaciones de sus procedimientos internos	28
II.1.5. Sistemas de información para la gestión del PRTR	30
II.2. CUMPLIMIENTO POR ADIF Y ADIF-AV DE LA NORMATIVA REGULADORA EN MATERIA DE EJECUCIÓN DEL PRTR.....	33
II.2.1. Pliegos de contratación.....	33
II.2.2. Medios propios	38
II.2.3. Principio de “no causar perjuicio significativo al medioambiente” (DNSH).....	41
II.3. ANÁLISIS DEL SISTEMA ESTABLECIDO POR ADIF Y ADIF-AV EN RELACIÓN CON EL SEGUIMIENTO DE LAS ACTUACIONES, HYO ASIGNADOS A LAS ENTIDADES Y VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE HYO A 31 DE DICIEMBRE DE 2024.	44
II.3.1. HyO asignados a las entidades.....	44
II.3.2. Evaluación, selección y seguimiento de actuaciones.....	52
II.3.3. HyO cumplidos por ADIF y ADIF-AV.....	63
II.3.4. Principales magnitudes económicas.....	73
II.4. VERIFICACIÓN DE LA ADECUADA APLICACIÓN DE LOS PLANES Y SISTEMAS DE MEDIDAS CONTRA EL FRAUDE, LA CORRUPCIÓN Y LOS CONFLICTOS DE INTERÉS IMPLANTADOS POR ADIF Y ADIF-AV, EN RELACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE GESTIÓN Y CONTROL DEL MRR.	75

II.4.1. Plan Antifraude	75
II.4.2. Declaraciones institucionales previstas en el Plan Antifraude	76
II.4.3. Gestión de conflictos de interés	77
II.4.4. MINERVA	84
II.4.5. Autoevaluación de riesgo de fraude.....	86
II.4.6. Banderas rojas	93
II.4.7. Canal ético.....	93
III. CONCLUSIONES	106
III.1. EN RELACIÓN CON LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS ESTABLECIDOS POR ADIF Y ADIF-AV RELACIONADOS CON EL CONTROL Y LA GESTIÓN DE LAS ACTUACIONES FINANCIADAS CON FONDOS MRR, Y SU ADECUACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE BUENA GESTIÓN.....	106
III.2. EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO POR ADIF Y ADIF-AV DE LA NORMATIVA REGULADORA EN MATERIA DE EJECUCIÓN DEL PRTR.....	108
III.3. EN RELACIÓN CON EL SISTEMA ESTABLECIDO POR ADIF Y ADIF-AV CON RESPECTO AL SEGUIMIENTO DE LAS ACTUACIONES, HITOS Y OBJETIVOS (HYO) ASIGNADOS A LAS ENTIDADES Y VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE HYO A 31 DE DICIEMBRE DE 2024.....	110
III.4. EN RELACIÓN CON LA VERIFICACIÓN DE LA ADECUADA APLICACIÓN DE LOS PLANES Y SISTEMAS DE MEDIDAS CONTRA EL FRAUDE, LA CORRUPCIÓN Y LOS CONFLICTOS DE INTERÉS IMPLANTADOS POR ADIF Y ADIF-AV, RESPECTO A LOS OBJETIVOS DE GESTIÓN Y CONTROL DEL MRR	112
ANEXOS	119

RELACIÓN DE ABREVIATURAS

AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria
AGE	Administración General del Estado
BOE	Boletín Oficial del Estado
CEDEX	Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas
CID	Decisión de Ejecución del Consejo
CoFFEE	Plataforma Informática común para la gestión de Fondos Europeos
DACI	Declaración de Ausencia de Conflicto de Interés
DAI	Dirección de Auditoría Interna de ADIF
DFEyFP	Dirección de Fondos Europeos y Financiación de Proyectos
DGFyCG	Dirección General Financiera y de Control de Gestión
DNSH	Do not Significant Harm
DRC	Documentos Resumen de Cumplimiento
ENS	Esquema Nacional de Seguridad
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
GFE	Herramienta de gestión de Fondos Europeos de Adif
HyO	Hitos y Objetivos
HyO CID	Hitos y Objetivos incluidos en la Decisión de Ejecución del Consejo o Council Implementing Decision (CID)
HyO OA	Hitos y Objetivos incluidos en el Acuerdo Operativo u Operational Arrangements (OA)
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
INECO	Ingeniería y Economía del Transporte, S.M.E., M.P., S.A.
JCCPE	Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado

LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
LSF	Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario
Ley 31/2007	Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales
MITMA	Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible
MMPP	Medios propios
MRR	Mecanismo de Recuperación y Resiliencia
OA	Acuerdo Operativo
Orden HFP/1030/2021	Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del PRTR
Orden HFP/55/2023	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
PCAP	Pliego de condiciones administrativas particulares
PCSP	Plataforma de Contratación del Sector Público
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PRTR	Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
pts.	Puntos
RDI 3/2020	Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales
RDI 36/2020	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 PRTR
RTE-T	Red Transeuropea de Transportes
SAP	Sistema de información económico-financiera
SGCN	Sistema de Gestión de Cumplimiento Normativo y Antisoborno

TILOS	Terminales intermodales y logísticas
TRAGSA	Empresa de Transformación Agraria, S.A., S.M.E., M.P.
TRAGSATEC	Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A., S.M.E., M.P.
UE	Unión Europea

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO N.º 1:	COSTE ESTIMADO DE LAS MEDIDAS/ACTUACIONES A EJECUTAR POR ADIF Y ADIF-AV	12
CUADRO N.º 2:	FINANCIACIÓN POR PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS DEL PRTR POR ADIF Y ADIF-AV. PRESUPUESTOS 2021 A 2024	13
CUADRO N.º 3:	MODIFICACIONES DE LOS HITOS Y OBJETIVOS CID A 31 DE DICIEMBRE DE 2024	14
CUADRO N.º 4:	GOBERNANZA PRTR ADIF y ADIF-AV- EFECTIVOS.....	20
CUADRO N.º 5:	GOBERNANZA PRTR ADIF y ADIF-AV - IMPORTES	21
CUADRO N.º 6:	GOBERNANZA MEDIOS PROPIOS/CONTRATOS.....	21
CUADRO N.º 7:	IMPUTACIÓN DEL GASTO EN GOBERNANZA – ENCARGOS A MEDIOS PROPIOS	23
CUADRO N.º 8:	DECLARACIÓN DE GASTO ARTÍCULO 7 DEL ACUERDO DE FINANCIACIÓN DEL MRR	27
CUADRO N.º 9:	COMPARATIVA ENTRE FECHAS DE APROBACIÓN PREVISTAS Y REALES DE PROCEDIMIENTOS E INSTRUCCIONES	29
CUADRO N.º 10:	MEDIOS PROPIOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS.....	39
CUADRO N.º 11:	PARTICIPACIÓN DE ADIF Y ADIF-AV EN LA MEDIDA C1.I3.....	45
CUADRO N.º 12:	PARTICIPACIÓN DE ADIF Y ADIF-AV EN LA MEDIDA C6.I1.....	47
CUADRO N.º 13:	SECCIONES DE CORREDOR ACTUALIZADAS TRAS MODIFICACIÓN.....	48
CUADRO N.º 14:	PARTICIPACIÓN DE ADIF Y ADIF-AV EN LA MEDIDA C6.I2.....	49
CUADRO N.º 15:	PARTICIPACIÓN DE ADIF Y ADIF-AV EN LA MEDIDA C6.I3.....	51
CUADRO N.º 16:	HyO NO CRÍTICOS ADIF/ADIF-AV	52
CUADRO N.º 17:	COSTE ESTIMADO C1.I3.....	54
CUADRO N.º 18:	COSTE ESTIMADO C6.I1	55
CUADRO N.º 19:	COSTE ESTIMADO C6.I2	56
CUADRO N.º 20:	COSTE ESTIMADO C6.I3	57
CUADRO N.º 21:	PROYECTOS / ACTUACIONES	58
CUADRO N.º 22:	JUSTIFICACIÓN DE COSTES ESTIMADOS ADIF y ADIF-AV	59
CUADRO N.º 23:	EXPEDIENTES INCLUIDOS SIN PROCEDIMIENTO DE MODIFICACIÓN	61
CUADRO N.º 24:	TRAMOS SECCIÓN 2 ANEXO CID ENERO 2025	64
CUADRO N.º 25:	CERTIFICADOS DE CUMPLIMIENTO HyO #85, #88, #95.....	65
CUADRO N.º 26:	MECANISMOS DE VERIFICACIÓN HyO #85, #88, #95.....	68
CUADRO N.º 27:	CERTIFICADOS DE NO REVOCACIÓN HyO #85, #88, #95.....	70
CUADRO N.º 28:	CERTIFICADO DE NO REVOCACIÓN #85	70
CUADRO N.º 29:	CERTIFICADOS DE CUMPLIMIENTO HyO #14, #16, #17	71
CUADRO N.º 30:	COMPARATIVA COBRO-LIQUIDACIONES PGE	74

CUADRO N.º 31: DACI CONTRATISTAS.....	82
CUADRO N.º 32: DETALLE DE LA VALORACIÓN DE LAS OFERTAS	96
CUADRO N.º 33: LICITADOR 2.....	97
CUADRO N.º 34: LICITADOR 3.....	97
CUADRO N.º 35: LICITADOR 4.....	98
CUADRO N.º 36: DETALLE EXPEDIENTES ANÁLISIS DE PLIEGOS E INFORMES DE VALORACIÓN TÉCNICA.....	102

RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRÁFICO N.º 1: GOBERNANZA INTERNA	16
GRÁFICO N.º 2: COMPONENTES DEL SISTEMA DE GOBERNANZA	17
GRÁFICO N.º 3: PLIEGOS DE LA MUESTRA ANALIZADA.....	35
GRÁFICO N.º 4: MEDIDA C1.I3.....	54
GRÁFICO N.º 5: MEDIDA C6.I1.....	55
GRÁFICO N.º 6: MEDIDA C6.I2.....	56
GRÁFICO N.º 7: MEDIDA C6.I3.....	57
GRÁFICO N.º 8: CUADRO DE MANDO A DICIEMBRE DE 2024	74
GRÁFICO N.º 9: MEDIDAS ANTIFRAUDE PRTR ADIF/ADIF-AV.....	76
GRÁFICO N.º 10: OBLIGACIONES ASUMIDAS POR LAS ÁREAS RESPONSABLES DE LA GESTIÓN DE LAS DACI	77
GRÁFICO N.º 11: ÁREA DE CUMPLIMIENTO NORMATIVO - VERIFICACIÓN DACI PERSONAS SUJETAS 2022-2023	79
GRÁFICO N.º 12: RESPONSABLES DE LA AUTOEVALUACIÓN DEL RIESGO DE FRAUDE.	87

I. INTRODUCCIÓN

La “Fiscalización de los procedimientos de gestión y control implantados por las entidades públicas empresariales Administrador de Infraestructuras Ferroviarias y ADIF-Alta Velocidad para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, situación a 31 de diciembre de 2024” se incluyó, a iniciativa del propio Tribunal de Cuentas, inicialmente en el Programa de Fiscalizaciones para el año 2023, aprobado por el Pleno en su sesión de 21 de diciembre de 2022, si bien referida a la situación a 31 de diciembre de 2022; en el Programa de Fiscalizaciones para el año 2024 se modificó su ámbito temporal, extendiéndolo hasta el 31 de diciembre de 2023 y, al incorporar la fiscalización al Programa de Fiscalizaciones para el año 2025, se amplió nuevamente el ámbito temporal hasta el ejercicio 2024.

Esta actuación fiscalizadora se enmarca en el objetivo estratégico 1 del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2024-2027 y del Plan Operativo Bienal 2024-2025, *“Contribuir a una gestión de los fondos públicos eficaz, eficiente y transparente”*, en concreto, en las líneas de actuación 1 *“Impulsar actuaciones fiscalizadoras sobre asuntos de relevancia social y sobre las principales áreas de riesgo de la gestión pública, fomentando el enfoque evaluador”*. Las dos entidades fiscalizadas participan en la gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) como entidades ejecutoras de proyectos relacionados con la movilidad sostenible, segura y conectada, siendo este el motivo por el que se incluyó esta fiscalización en el Programa de Fiscalizaciones para 2023.

Esta fiscalización se incardina en la segunda fase de las previstas para la fiscalización de la ejecución del PRTR con arreglo a lo señalado en el apartado II de la parte expositiva del Acuerdo Marco sobre la programación del ejercicio de la función fiscalizadora por el Tribunal de Cuentas en relación con la puesta en marcha, ejecución y evaluación de resultados del PRTR, aprobado por el Pleno el 28 de abril de 2022. A la primera fase responde 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 el 20 de diciembre de 2023. En la segunda fase, las fiscalizaciones tendrán por objeto la ejecución de los proyectos de inversión acogidos al PRTR, así como de los programas y proyectos dotados presupuestariamente para ello. La presente fiscalización tiene en cuenta los resultados obtenidos en la fiscalización mencionada referidos a ADIF y ADIF-AV y aborda, además, el análisis de los procedimientos de gestión y control de los proyectos que estas entidades llevan a cabo como órganos ejecutores del PRTR.

El **ámbito subjetivo** de la fiscalización está constituido por las entidades públicas empresariales Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) y ADIF-Alta Velocidad (ADIF-AV), que tienen encomendada la construcción y administración de las infraestructuras ferroviarias de la red convencional, en el caso de ADIF, y de la red de alta velocidad, en el de ADIF-AV.

Su **ámbito objetivo** se circunscribe a la aplicación de los procedimientos de gestión y control aprobados por ellas para la ejecución de las actuaciones del PRTR y el cumplimiento por ambas entidades de los correspondientes hitos y objetivos a 31 de diciembre de 2024, con especial atención a los procedimientos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de interés en la gestión del citado Plan.

En cuanto al **ámbito temporal**, la fiscalización ha abarcado los ejercicios 2021, 2022, 2023 y 2024, aunque las comprobaciones han sido ampliadas a periodos anteriores y posteriores cuando se ha considerado conveniente para el cumplimiento de los objetivos previstos para la fiscalización.

ADIF y ADIF-AV ejecutan una serie de proyectos que se encuentran enmarcados en dos de las diez políticas del PRTR (la primera y la segunda) y en dos de sus treinta y un componentes, el 1 y el 6.

- En su política palanca 1, “*Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura*”, el PRTR recoge el siguiente componente en cuya gestión participan ADIF y ADIF-AV: componente 1 (C1) “Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos”, cuyo objetivo fundamental es impulsar la descarbonización de la movilidad urbana, la mejora de la calidad del aire y de la calidad de vida en las ciudades.
- En la política palanca 2, “*Infraestructuras y ecosistemas resilientes*” se incluye el siguiente componente en cuya gestión también participan ambas entidades: componente 6 (C6): “Movilidad sostenible, segura y conectada” que incluye medidas e inversiones destinadas a modernizar, digitalizar y mejorar la seguridad y sostenibilidad de las infraestructuras clave de transporte interurbano e intermodales en todo el territorio nacional, con especial atención al transporte ferroviario.

El coste estimado total asignado a las actuaciones en las que participan ADIF y ADIF-AV asciende a un total de 5.974 millones de euros, cuya distribución por medidas y actuaciones se presenta en el siguiente cuadro.

CUADRO N.º 1: COSTE ESTIMADO DE LAS MEDIDAS/ACTUACIONES A EJECUTAR POR ADIF Y ADIF-AV

Medidas / Actuaciones	Presupuesto asignado a ADIF y ADIF-AV (millones €)
C1. INVERSIÓN 3. Actuaciones de mejora de la calidad y fiabilidad en el servicio de Cercanías ferroviarias. Actuación: Inversiones en infraestructuras de Cercanías ferroviarias.	1.502
C6. INVERSIÓN 1. Red nacional de transporte: Corredores europeos. Actuación: Inversiones en la construcción de nuevas infraestructuras ferroviarias en los Corredores Atlántico y Mediterráneo y modernización y mejora de las ya existentes.	2.988
C6. INVERSIÓN 2. Red Transeuropea de transportes (RTE-T) - Otras actuaciones Actuación: Inversiones en infraestructuras ferroviarias de la RTE-T no incluidas en los corredores de la red básica.	1.010
C6. INVERSIÓN 3. Intermodalidad y logística Actuación: Desarrollo de terminales intermodales y logísticas estratégicas (TILOS) y accesos a puertos.	474
Total	5.974

Fuente: Elaboración propia a partir de la descripción de los componentes del PRTR.

La participación de ADIF y ADIF-AV como entidades ejecutoras del PRTR se financia con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (PGE). Concretamente, los presupuestos aprobados para los años 2021, 2022, 2023 y 2024 incluyeron entre sus créditos iniciales unas transferencias de capital a las Entidades por un importe total de 5.513 millones de euros (1.960 millones para 2021, 1.635 millones para 2022, y 959 millones tanto para 2023 como para 2024), cuya distribución por programas se presenta en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 2: FINANCIACIÓN POR PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS DEL PRTR POR ADIF Y ADIF-AV. PRESUPUESTOS 2021 A 2024

PROGRAMA	Importe (miles de euros)							
	2021		2022		2023		2024	
	ADIF	ADIF-AV	ADIF	ADIF-AV	ADIF	ADIF-AV	ADIF	ADIF-AV
450A. Infraestructuras. Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	675.000	1.285.000	-	-	-	-	-	-
45AC.Actuaciones de mejora de la calidad y fiabilidad en el servicio de Cercanías	-	-	559.118	40.362	307.871	23.561	307.871	23.561
45FA. Red nacional de transporte: Corredores europeos	-	-	69.409	566.027	50.607	186.209	50.607	186.209
45FB.Red Transeuropea de Transporte. Otras actuaciones. Infraestructuras y Ecosistemas Resilientes	-	-	257.609	24.484	204.562	29.443	204.562	29.443
45FC. Intermodalidad y logística	-	-	118.393	-	157.138	-	157.138	-
TOTALES	675.000	1.285.000	1.004.529	630.873	720.178	239.213	720.178	239.213

Fuente: Elaboración propia a partir de los PGE.

Por otra parte, en los Convenios suscritos por la Administración General del Estado (AGE) con ADIF¹ y ADIF-AV² para el período 2021-2025, constan las aportaciones previstas a realizar por la AGE a las Entidades en el citado período, que en el caso de inversiones financiadas con cargo al MRR se concretan en 2.538 millones de euros para ADIF y en 2.154 millones para ADIF-AV.

ADIF y ADIF-AV, como entidades ejecutoras del PRTR, tienen encomendado el logro o seguimiento de catorce hitos y objetivos que están incluidos en el Anexo de la Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del Plan de Recuperación y Resiliencia de España (hitos y objetivos CID³), y se desarrollan en el Acuerdo Operativo entre la Comisión y España relativo al MRR (hitos y objetivos OA⁴).

En el cuadro siguiente se muestra la situación actualizada tras las sucesivas modificaciones de los hitos y objetivos CID de las medidas en las que participan las entidades fiscalizadas junto con otras, cumplidos e incluidos en una solicitud de pago a la Comisión a 31 de diciembre de 2024.

¹ Resolución de 29 de julio de 2021, de la Dirección General de Planificación y Evaluación de la Red Ferroviaria, por la que se publica el Convenio con la Entidad Pública Empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, para la sostenibilidad económica de las infraestructuras ferroviarias que integran su red, durante el período 2021-2025 (Boletín Oficial del Estado -BOE- de 4 de agosto de 2021).

² Resolución de 29 de julio de 2021, de la Dirección General de Planificación y Evaluación de la Red Ferroviaria, por la que se publica el Convenio con el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias ADIF-Alta Velocidad, para la sostenibilidad económica de las infraestructuras ferroviarias que integran su red, durante el período 2021-2025 (BOE de 4 de agosto de 2021).

³ Los hitos y objetivos establecidos en el Anexo de la Decisión de Ejecución del Consejo (CID) son aquellos cuya consecución es imprescindible para poder solicitar los desembolsos de los fondos del MRR.

⁴ Los hitos y objetivos establecidos en las Disposiciones Operativas u Operational Arrangements (OA) se definen para monitorizar los hitos y objetivos CID.

CUADRO N.º 3: MODIFICACIONES DE LOS HITOS Y OBJETIVOS CID A 31 DE DICIEMBRE DE 2024

Medida	Código	Tipo	Denominación	Indicador cuantitativo	Unidad	Trimestre	Año
C1.I3	14	OBJETIVO	Líneas ferroviarias de Cercanías actualizadas	200	km líneas ferroviarias actualizadas	T2	2023
	16	OBJETIVO	Estaciones de Cercanías mejoradas o nuevas	20	estaciones	T2	2023
	17	OBJETIVO	Contratos u otros instrumentos jurídicos adjudicados para inversiones en líneas ferroviarias de corta distancia	288	Contrato u otro instrumento jurídico	T2	2023
C6.I1	85	OBJETIVO	Red básica de la RTE-T: adjudicación de contratos	144	Contrato u otro instrumento jurídico	T4	2022
C6.I2	88	OBJETIVO	Contratos adjudicados de transporte ferroviario de la red RTE-T (ferrocarril y carretera)	188	Contrato u otro instrumento jurídico	T4	2022
C6.I3	95	OBJETIVO	Número de contratos u otros instrumentos jurídicos adjudicados para mejorar las infraestructuras intermodales y logísticas:	66	Contrato u otro instrumento jurídico	T4	2022

Fuente: Elaboración propia a partir de la Decisión de Ejecución del Consejo.

El [ANEXO I](#) de este Informe incluye información sobre el Instrumento Europeo de Recuperación (“Next Generation EU”), las líneas generales y el marco jurídico del PRTR y sobre la naturaleza y régimen jurídico de las dos entidades fiscalizadas.

De acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno, se ha realizado una fiscalización de cumplimiento y operativa con los siguientes **objetivos**:

- Analizar y evaluar los sistemas y procedimientos establecidos por ADIF y ADIF-AV en relación con el control y la gestión de las actuaciones financiadas con fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), y su adecuación a los principios de buena gestión.
- Verificar el cumplimiento por ADIF y ADIF-AV de la normativa reguladora en materia de ejecución del PRTR.
- Analizar el sistema establecido por ADIF y ADIF-AV en relación con el seguimiento de las actuaciones, hitos y objetivos asignados a las entidades y verificar el cumplimiento de hitos y objetivos a 31 de diciembre de 2024.
- Verificar que los planes y sistemas de medidas contra el fraude, la corrupción y los conflictos de interés implantados por ADIF y ADIF-AV se aplican de manera adecuada para alcanzar los objetivos de gestión y control del MRR.

Se ha verificado la observancia por parte de ADIF y ADIF-AV durante el periodo fiscalizado de las prescripciones de sostenibilidad ambiental e igualdad de género establecidas normativamente en todo aquello que tuviera relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no se han producido limitaciones que hayan impedido cumplir los objetivos previstos, habiendo prestado los responsables de ADIF y ADIF-AV una adecuada colaboración. La fiscalización se ha realizado de conformidad con lo establecido por las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas. La tramitación interna y los procedimientos aplicados en la fiscalización se detallan en el [ANEXO II](#) de este Informe.

ADIF y ADIF-AV han remitido al Tribunal las cuentas anuales de los ejercicios 2021 a 2024 acompañadas por los informes de auditoría emitidos con opinión favorable.

En cumplimiento de las previsiones contenidas en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, se ha llevado a cabo el trámite de alegaciones en los términos legalmente previstos, habiéndose introducido en el texto del Informe el resultado del examen y valoración de las alegaciones formuladas. La información relativa a la sustanciación de dicho trámite y las alegaciones formuladas se incluyen en la parte del informe destinada al efecto.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS ESTABLECIDOS POR ADIF Y ADIF-AV RELACIONADOS CON EL CONTROL Y LA GESTIÓN DE LAS ACTUACIONES FINANCIADAS CON FONDOS MRR, Y SU ADECUACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE BUENA GESTIÓN

II.1.1. Modelo de gobernanza

ADIF y ADIF-AV disponen de un modelo de Gobernanza para controlar y gestionar las actuaciones vinculadas al PRTR.

Inicialmente, el Comité de Dirección de ADIF aprobó el 19 de enero de 2021 un modelo provisional de Gobernanza (modelo de seguimiento) que enumeraba a los responsables MRR y que, tras la aprobación del PRTR por Decisión de Ejecución del Consejo Europeo del PRTR en julio de 2021, se ha ido actualizando.

Durante 2021 se fueron adoptando distintas medidas con el objetivo de hacer partícipes a los máximos órganos de dirección de ambas entidades. Entre ellas destacan las siguientes:

- Desde el mes de mayo se incorporó la información desglosada sobre los diferentes proyectos MRR a las Cuentas de Resultados.
- A partir del mes de junio se realizó una presentación mensual, tanto al Comité de Dirección de las entidades como a los correspondientes Consejos de Administración, de información con los importes ejecutados y el total resumido y desglosado de las licitaciones y adjudicaciones realizadas al amparo del MRR, y se procedió a la presentación a dichos órganos, para su aprobación, de una relación de los expedientes contractuales financiados con cargo al MRR.

Para la ejecución de todo este proceso se suscribió un contrato para la *“Prestación de los servicios de apoyo técnico para la monitorización de las inversiones de ADIF y ADIF-AV financiadas por el MRR”*, con una empresa de consultoría privada que fue firmado el 6 de agosto de 2021, con un importe de adjudicación de 260.000,00 € (IVA no incluido) y un plazo de ejecución de nueve meses, posteriormente prorrogado en nueve meses adicionales, llevando su fecha de finalización al 28 de febrero de 2023.

Su objeto, de acuerdo con el Pliego de Prescripciones Técnicas, fue la prestación de las actividades necesarias para el apoyo técnico a la Dirección de Fondos Europeos y Financiación de Proyectos (DFEyFP) para monitorizar todas las actuaciones a financiar por el MRR. El adjudicatario debía diseñar un modelo de seguimiento y control para verificar el cumplimiento íntegro de los hitos y actuaciones de ADIF y ADIF-AV en el que la unidad de control fuera el contrato.

El análisis realizado por la consultora sobre los procesos de ADIF y ADIF-AV relacionados con la ejecución de los fondos MRR, que incluía propuestas de mejora, fue presentado en el Comité de Dirección de las entidades el 5 de noviembre de 2021, junto con el resto de los trabajos desarrollados hasta la fecha.

A la vista de los resultados, la Presidencia de ADIF y ADIF-AV continuó avanzando en la Gobernanza del MRR y, de acuerdo con la información remitida (Autoevaluación del Área de Gestión de Fondos Europeos de 28/02/2022), el 15 de diciembre de 2021 presentó el modelo de Gobernanza a los responsables implicados en las actuaciones del MRR. En él se define, además de la gestión de la Dirección General Financiera y de Control de Gestión (DGFyCG), una “Oficina de Proyecto” constituida por el director adjunto de Presidencia, la directora de Desarrollo de Nuevos Negocios, la Subdirección de Estudios de Demanda y Planificación de Inversiones y la subdirectora de Gestión Integral de Riesgos.

II.1.1.1. ESTRUCTURA DE LA GOBERNANZA INTERNA Y ORGANIZACIÓN

El sistema de Gobernanza diseñado se concreta en la Oficina de seguimiento MRR que tiene como objetivo disponer de una visión global, transversal e integrada de seguimiento a corto, medio y largo plazo de las actuaciones que forman parte del PRTR a ejecutar por ambas entidades, en las vertientes económica (Componente Visión), de transformación (Componente Transformación), de ejecución (Componente Ejecución) y de riesgos (Componente Riesgos), según el siguiente esquema:

GRÁFICO N.º 1: GOBERNANZA INTERNA



Fuente: Información proporcionada por las entidades fiscalizadas.

Oficina de Seguimiento MRR

En la Oficina de Seguimiento participan la Subdirección de Riesgos y la Subdirección Adjunta de Presidencia. Se encarga de las relaciones de las entidades ejecutoras con el MITMA y el Ministerio de Hacienda. La periodicidad de sus reuniones es mensual.

En lo relativo al procedimiento y forma en la que se instrumentaliza la relación con la entidad decisora, debe señalarse que mantienen contacto con la Oficina de Coordinación del MITMA, que actúa como interlocutora, sin ejercer funciones decisorias.

Asimismo, cada dos meses, se celebran reuniones multilaterales entre la entidad decisora, y las entidades ejecutoras a fin de comprobar la consecución de hitos y objetivos y concretar las actuaciones necesarias para ello.

Comité de Seguimiento MRR

Para la gestión del MRR se constituyó el Comité de Seguimiento MRR, formado por el Comité de Dirección de ADIF y ADIF-AV, los miembros de la Oficina de Proyecto (constituida por el director adjunto de Presidencia, la directora de Desarrollo de Nuevos Negocios, la subdirectora de Estudios de Demanda y Planificación de Inversiones y la subdirectora de Gestión Integral de Riesgos), así como por las Direcciones Generales de las áreas implicadas y la Directora de Fondos Europeos y Financiación de Proyectos.

Tiene como finalidad garantizar un conocimiento transversal y global que permita identificar actuaciones, objetivos, hitos y responsables, disponiendo de una visión en el corto, medio y largo plazo y asegurando la calidad, unicidad y fiabilidad de la información. Por otra parte, se encarga de la detección de las desviaciones en el cumplimiento del Plan y de las medidas para su corrección.

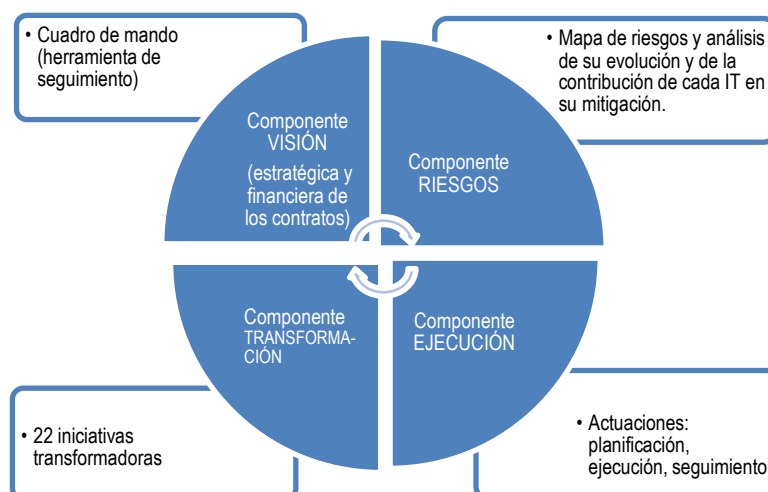
El primer Comité de Seguimiento se celebró el 21 de diciembre de 2021 y se reúne mensualmente para analizar el progreso en la consecución de hitos y objetivos del PRTR, obteniendo la información del Cuadro de Mando que permite la monitorización por componente, medida y Dirección General de cada uno de los hitos críticos (que contribuyen al hito CID) y no críticos (que contribuyen al hito OA).

Componentes que integran el modelo de Gobernanza

El sistema se focaliza tanto en el seguimiento de las actuaciones previstas y en marcha, como en la detección, análisis y corrección de posibles desviaciones, y actúa como soporte al cumplimiento de los compromisos establecidos.

En el cuadro siguiente se muestra una visión resumida del contenido de cada una de las componentes que integran el modelo de Gobernanza.

GRÁFICO N.º 2: COMPONENTES DEL SISTEMA DE GOBERNANZA



Fuente: Elaboración propia

La Componente Visión facilita una visión estratégica y financiera de los contratos. Se gestiona a través del *Cuadro de Mando de Hitos, Objetivos y Actuaciones del MRR*, que es el sistema de información de gestión y seguimiento del MRR. Esta herramienta de seguimiento permite monitorizar y visualizar, por una parte, el cumplimiento de hitos y objetivos y, por otra, sus previsiones a futuro.

La Componente Riesgos, por su parte, tiene por objeto la identificación de los mismos en las reuniones mensuales celebradas al efecto. Ante un riesgo concreto en la ejecución de un contrato, se prevé el desarrollo de un Plan de Acción a fin de adoptar las medidas necesarias que eviten su repercusión en el cumplimiento de hitos y objetivos.

La Componente Transformación está integrada por veintidós Iniciativas Transformadoras (IT). El análisis encargado a la empresa privada de consultoría sobre “*ejecución de fondos MRR y propuestas de mejora*” identificó 57 cuellos de botellas o puntos críticos en los principales procesos, que podían implicar retrasos en la ejecución de las inversiones, y, en consecuencia, propuso una serie de medidas de mejora para mitigar el impacto de estos puntos críticos en la ejecución en tiempo y forma de las inversiones. Con posterioridad, el Comité de Dirección de ADIF, en la “*Jornada de Gestión Directiva del 26 de noviembre de 2021*”, seleccionó cinco puntos críticos con sus correspondientes medidas de mejora y transformación priorizando, para su adopción en el corto y medio plazo, de los veintidós que habían sido propuestos por la DGFyCG y el Gabinete de Presidencia, además de una relativa a la Gobernanza. Los puntos críticos seleccionados y las medidas correspondientes fueron las siguientes:

- IT 1. Conocimiento de los elementos básicos del PRTR.
- IT 2. Falta generalizada de recursos formados.
- IT 8. Medidas legislativas para la agilización de los expedientes.
- IT 11. Frecuentes modificados de proyecto.
- IT 15. Falta de encargados de los trabajos.
- IT 22. Gobernanza del seguimiento de alto nivel (iniciativa transversal que se materializa en la Oficina de Seguimiento del MRR).

En la “*Jornada de dinamización de 15 de diciembre de 2021*” se constituyó un grupo de trabajo multidisciplinar interdepartamental para la gestión de cada IT, dotado de un líder que definiría las tareas y los plazos para implantar la Iniciativa.

Posteriormente, en el “*Comité de Seguimiento del 27 de septiembre de 2022*”, se decidió dar por concluidas las IT 8, 2, 15 y 11 e integrarlas en la gestión diaria; dar continuidad a las IT 1 y 22 a lo largo de todo el desarrollo del Plan; iniciar las IT 18 “Maximización del tiempo de trabajo en las bandas nocturnas”, IT 19 “Insuficientes cortes de líneas y falta de aceptación social e institucional”, e IT 21 “Estrategia de Comunicación”; e iniciar también una iniciativa no considerada inicialmente denominada “Licitaciones incluyendo anticipos”.

A este respecto, aunque ADIF ha aportado documentación del seguimiento de las iniciativas en los Comités de Seguimiento del MRR, así como un estado de situación de las iniciativas a julio de 2024, no se ha dispuesto de evidencias que acrediten cómo se han integrado en la gestión diaria las iniciativas dadas por concluidas, ni cuáles han sido las medidas de mejora concretas adoptadas para cada una y el resultado de su implementación, teniendo en cuenta su propósito de mitigar o mejorar el impacto de estos puntos críticos en la ejecución del PRTR. De acuerdo con la información facilitada por la Entidad pública, no estaba previsto en el procedimiento dejar evidencia

documental de la conclusión e implementación de las medidas, lo que hace imposible verificar su implantación y su grado de eficacia. Esta falta de evidencia también incrementa significativamente la incertidumbre sobre la estabilidad y no revocabilidad de las medidas, que, en su caso, hayan sido implantadas⁵.

Por último, la Componente Ejecución está orientada al seguimiento del cumplimiento de los hitos, así como a la planificación y análisis de los suministros críticos, cortes de vía y planificación de restricciones de capacidad y al análisis de los problemas en la ejecución.

II.1.1.2. RECURSOS

El PRTR prevé un coste total de 100 millones de euros para ADIF y ADIF-AV relacionados con los gastos necesarios para la gobernanza y gestión de todos los trabajos incluidos en las líneas de inversión de los componentes 1 y 6 en los que participan como entidades ejecutoras, exclusivamente durante el período de ejecución del Plan.

Dicho importe constituye una estimación que las entidades justificaron con base en los costes derivados de la contratación temporal necesaria para reforzar las plantillas en las áreas afectadas y cuya contratación se preveía realizar, inicialmente, de dos formas, mediante contratos de obra o servicio de duración determinada y mediante encargos a medios propios.

Finalmente, excepto por la contratación de 15 personas para la cobertura de 9 plazas para personal de estructura de apoyo y de 188 contratos para la cobertura de 140 plazas de personal operativo, fundamentalmente encargados de trabajo, relacionados con 44 obras financiadas⁶, se ha recurrido a encargos a medios propios para dotarse de más personal a cambio del pago de las correspondientes tarifas, concretamente a Ingeniería y Economía del Transporte, S.M.E., M.P., S.A.(INECO) y Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSATEC). De acuerdo con la información aportada por las entidades, el número de efectivos procedentes de estos medios propios destinados en ADIF y ADIF-AV a diciembre de 2023 y 2024 asciende a 328 personas, con la siguiente distribución por entidad y dirección general.

⁵ ADIF y ADIF-AV en sus alegaciones enumeran una serie de iniciativas o medidas adoptadas en las IT dadas por concluidas. Sin embargo, la enumeración de una serie de medidas, que en la mayoría de los casos no acreditan, no justifica la integración en la gestión diaria de dichas medidas, ni si su funcionamiento es efectivo, lo que sería necesario para dar por concluidas las iniciativas. Por otra parte, alcanzar los HyO previstos no requiere, necesariamente, de la adopción de medidas transformadoras. Con medidas puntuales se podría alcanzar dicho objetivo. Transformar implica adoptar cambios significativos en los puntos críticos detectados en la ejecución, como es el caso de los frecuentes modificados de proyecto, y deberían constatarse a través de una mejora sustancial en el funcionamiento del sistema respecto de estos puntos críticos. Cualquier otra medida que no responda a este propósito no puede considerarse transformadora.

⁶ Información proporcionada en trámite de alegaciones.

CUADRO N.º 4: GOBERNANZA PRTR ADIF Y ADIF-AV- EFECTIVOS**- Efectivos de INECO y TRAGSATEC –**

ENTIDAD	DIRECCIÓN GENERAL	RRHH DIC 23	RRHH DIC 24
ADIF	SECRETARÍA GENERAL	11	11
	DG CONSTRUCCIÓN	21	26
	DG DE NEGOCIO Y OPERACIONES COMERCIALES	12	10
	DG CONSERVACIÓN Y MANTENIMIENTO	121	134
	DG CIRCULACIÓN	2	2
	DG SEGUR. PROCESOS Y SIST. CORP.	9	9
	DG FINANCIERA Y DE CONTROL DE GESTIÓN	17	16
	DG PLANIFICACIÓN, ESTRATEGIA Y PROYECTOS	7	2
ADIF-AV	DG CONSTRUCCIÓN	114	105
	DG PLANIFICACIÓN, ESTRATEGIA Y PROYECTOS	7	6
	DG DE NEGOCIO Y OPERACIONES COMERCIALES	4	5
	DG CIRCULACIÓN	3	2
TOTAL EFECTIVOS		328	328

Fuente: Información proporcionada por las entidades fiscalizadas

De acuerdo con lo dispuesto en las autoevaluaciones de gestión, en el organigrama de ADIF se define una DFEyFP, dentro de la DGFyCG, dedicada a la gestión de los fondos procedentes de la Unión Europea. La alternativa adoptada por las entidades no ha sido la de crear una Unidad de Seguimiento específica del MRR, sino dotar de personal a esta dirección ya existente, la DFEyFP, de forma que se cuente con personal suficiente que apoye todos los trabajos relacionados con la obtención de la información necesaria para alimentar el sistema de información de gestión y seguimiento del MRR.

El número de efectivos en esta Dirección ascendía a 41 personas a 31 de diciembre de 2024, de las que 27 eran personal propio de ADIF y 14 provenían de encargos a los medios propios. De estos últimos, 11 procedían de INECO y estaban destinados en exclusiva a la gestión del MRR.

El gasto imputado al MRR por instrumentos jurídicos adjudicados a 31 de diciembre de 2024 relacionados con trabajos de gestión y gobernanza del PRTR asciende a 64.958.959,46 euros, con la distribución que se muestra en los cuadros siguientes.

CUADRO N.º 5: GOBERNANZA PRTR ADIF Y ADIF-AV - IMPORTES**- Importes estimado / adjudicado a 31/12/2024-**

(en euros)

Medidas	Gobernanza por actuaciones PRTR	Importe estimado PRTR	Importe MRR 31/12/2024
C1.I3	Actuaciones en las infraestructuras ferroviarias de Cercanías Ferroviarias	25.000.000	15.607.868,45
	ADIF		11.056.819,95
	ADIF-AV		4.551.048,50
C6.I1	Actuaciones en las infraestructuras ferroviarias de los Corredores Europeos	50.000.000	31.352.312,06
	ADIF		4.945.414,02
	ADIF-AV		26.406.898,04
C6.I2	Actuaciones en el conjunto de la red ferroviaria en una serie de líneas/secciones ferroviarias de la RTE-T, no incluidas en los corredores de la red básica	17.000.000	12.992.922,58
	ADIF		10.218.417,22
	ADIF-AV		2.774.505,36
C6.I3	Desarrollo de terminales intermodales y logísticas estratégicas (TILOS) y acceso al Puerto de Castellón	8.000.000	5.005.856,37
	ADIF		5.005.856,37
TOTALES		100.000.000	64.958.959,46

Fuente: Elaboración propia

En el siguiente cuadro se detalla la distribución del importe destinado a Gobernanza entre los medios propios y la empresa de consultoría privada que han resultado destinatarios.

CUADRO N.º 6: GOBERNANZA MEDIOS PROPIOS/CONTRATOS

(en euros)

GOBERNANZA PRTR ADIF/ADIF-AV	C1 I3	C6 I1	C6 I2	C6 I3	Total MRR
INECO	13.225.262,77	17.775.348,74	11.495.670,18	4.984.905,86	47.481.187,55
EMPRESA PRIVADA DE CONSULTORÍA	65.093,58	129.883,46	44.072,45	20.950,51	260.000,00
TRAGSATEC	2.317.512,10	13.447.079,86	1.453.179,95	0,00	17.217.771,91
TOTALES	15.607.868,45	31.352.312,06	12.992.922,58	5.005.856,37	64.958.959,46

Fuente: Elaboración propia

Como puede observarse, en dicho importe se incluyen, además del contrato ya mencionado correspondiente a la "Prestación de los servicios de apoyo técnico para la monitorización de las inversiones de ADIF y ADIF-AV financiadas por el MRR", adjudicado a una empresa privada de consultoría por un importe de 260.000,00 € (IVA no incluido), los encargos a medios propios por importe total de 64.698.959,46 euros y que suponen un 99,60 % sobre el total de Gobernanza. Destaca INECO con el que se han formalizado encargos en materia de gobernanza por importe de 47.481.187,55 euros (73,39 % del total del importe de encargos a medios propios).

Según información suministrada por ADIF, la relación entre ambas entidades públicas se instrumentaliza a través de Convenios y sus correspondientes adendas⁷ y, en determinadas circunstancias, por razones de eficiencia y optimización de los recursos, los encargos son suscritos por una única entidad, ADIF o ADIF-AV, pero siempre identificando y asignando,

⁷ Convenio de encomienda de gestión entre ADIF y ADIF-AV por la que se encomienda a ADIF-AV la ejecución de actividades de carácter material o técnico (Resolución de 9 de julio de 2019. BOE núm.189) más 1.ª Adenda al Convenio (Resolución de 5 de diciembre de 2019. BOE núm.305) y 2.ª Adenda (Resolución de 10 de enero de 2020).

Convenio de encomienda de gestión entre ADIF-AV y ADIF por la que se encomienda a ADIF la ejecución de actividades de carácter material o técnico (Resolución de 10 de enero de 2020. BOE núm.35) más 1.ª Adenda al Convenio (Resolución de 15 de abril de 2020. BOE núm.119).

diferenciadamente, las prestaciones comprometidas para cada una de las entidades. El importe correspondiente a la otra entidad pública que no suscribe el encargo queda reflejado, a su vez, bajo el concepto de “otras obligaciones de pago”.

II.1.1.3. IMPUTACIÓN DEL GASTO DE GOBERNANZA

El gasto de gestión y gobernanza del PRTR tiene un carácter transversal y se distribuye en la actuación “Gobernanza” de acuerdo con un criterio de reparto (porcentaje de afección) proporcional al coste programado por medida y entidad.

En el caso de ADIF, dichos porcentajes son del 38,50 % (C1.I3), 17,22 % (C6.I1), 26,85 % (C6.I2) y 17,43 % (C6.I3), con dos excepciones:

- El encargo de asistencia técnica para la dirección y gestión de los contratos incluidos en el MRR, en el ámbito de la DG de Planificación Estratégica y Proyectos, de fecha 26 de mayo de 2023, modificado con un ajuste de la financiación MRR en un 50 % del presupuesto vigente. Las causas de la modificación, según “Nota justificativa de ajuste de la financiación MRR del encargo a INECO” de fecha 3 de julio de 2023, han sido las siguientes: la disminución de las necesidades de dedicación de los recursos a contratos de proyectos MRR; cambios en la organización de esta dirección general y la asignación de nuevas funciones de coordinación, control y seguimiento de los expedientes del PRTR de ADIF y ADIF-AV a la Dirección de Gabinete, Desarrollo y Coordinación. En consecuencia, los porcentajes de imputación se han reducido a la mitad: 19,25 % (C1.I3), 8,61 % (C6.I1), 13,42 % (C6.I2) y 8,72 % (C6.I3);
- Un encargo de asistencia técnica de servicios de apoyo a la gestión y ejecución de proyectos MRR de la Dirección de Transformación Digital y Sistemas (DTDS) en ámbitos como seguridad informática, seguridad en estaciones de viajeros, iniciativas ligadas a la liberalización del sector ferroviario, o apoyo a sistemas de regulación del tráfico, entre otros, según el pliego de bases. En este caso, el 100 % se imputa a la medida C6.I2 donde se incluyen este tipo de intervenciones.

En ADIF-AV, el gasto se imputa a la medida C1.I3 y las líneas de inversión I1 e I2 del Componente 6 en un 13,46 %, 78,10 % y 8,44 % respectivamente, ya que esta entidad no participa en la medida C6.I3. También se han identificado dos excepciones:

- La asistencia técnica para el control y vigilancia de los trabajos asociados a los contratos de ampliación de Davinci y del Telemando de Sistemas Auxiliares de Detección, en el ámbito de la Gerencia de Área de Medios Operacionales, en la Subdirección de Sistemas y Medios Operacionales. En este caso, no todos los contratos objeto de la asistencia técnica están incluidos en el MRR. Se establece en un 22,50 % el alcance del encargo asociado al MRR, que corresponde a la estimación de la dedicación del personal a los dos contratos incluidos en el MRR (expedientes 3.19/46810.0057 y 3.23/20810.0010), circunstancia que se justifica en el informe emitido por el Jefe de Área de Centros de Operación el 21 de diciembre de 2023.
- Encargo consistente en el refuerzo de servicios de asistencia técnica para la gestión administrativa y el apoyo técnico a las inversiones incluidas en el MRR en el ámbito de la DG de Negocio y Operaciones Comerciales de ADIF y ADIF-AV por la asignación de nuevos expedientes. De acuerdo con la ficha técnica, el encargo solo se reparte entre las medidas a las que contribuye, medidas C1.I3 y C6.I1, conforme al coste programado en cada una.

En conclusión, se considera que el criterio de imputación es razonable y consistente en el tiempo, incluidas las excepciones, resultando la siguiente distribución a 31 de diciembre de 2024:

CUADRO N.º 7: IMPUTACIÓN DEL GASTO EN GOBERNANZA – ENCARGOS A MEDIOS PROPIOS

(en euros)

ACTUACIÓN	Coste estimado Gobernanza PRTR	Encargos a MMPP (INECO/TRAGSATEC)
Gobernanza C1.I3	25.000.000	15.542.774,87
Gobernanza C6.I1	50.000.000	31.222.428,60
Gobernanza C6.I2	17.000.000	12.948.850,13
Gobernanza C6.I3	8.000.000	4.984.905,86
TOTAL	100.000.000	64.698.959,46

Fuente: Elaboración propia

II.1.2. Control interno de las entidades

ADIF dispone de una Dirección de Auditoría Interna (DAI) que tiene como misión mejorar y proteger el valor de la entidad proporcionando aseguramiento objetivo, asesoría y análisis basado en riesgos. De acuerdo con su Estatuto, la DAI de ADIF atiende las funciones de auditoría interna de ADIF-AV y el Director de Auditoría Interna de ADIF desempeña la función de responsable de auditoría interna de ADIF-AV.

El responsable de la actividad de auditoría interna de ADIF y ADIF-AV depende funcionalmente de la Comisión de Auditoría de ADIF, integrada por tres vocales que son Consejeros no ejecutivos y un Secretario, y orgánicamente de la Presidencia de ADIF. La Comisión de Auditoría aprueba el “*Plan Anual de Actividad*” de auditoría interna y recibe directamente del responsable de la función de auditoría interna información periódica sobre su actividad y, al menos, un informe anual sobre la misma.

La DAI cuenta con un área dedicada a la auditoría y otra especializada en control de fondos europeos. Ambas participan en el Plan de Control del PRTR. La Dirección ha contado con diecisiete personas durante 2022, quince en 2023 y quince en 2024.

II.1.2.1. PLAN DE CONTROL PRTR

La DAI diseñó a finales de 2021 un *Plan de Control PRTR* basado en riesgos sobre las actuaciones de ADIF y ADIF-AV financiadas mediante el MRR. Dicho Plan, incompleto dadas las incógnitas que todavía existían sobre algunos aspectos del funcionamiento del MRR, se actualizó a finales de 2022 y fue aprobado como parte del Plan de Actividades de Auditoría Interna para 2023 en las Comisiones de Auditoría de ADIF-AV y ADIF de los días 27 de marzo y 29 de mayo de 2023, respectivamente. Se trata del Plan aplicado en su totalidad a los hitos CID del Componente 6 alcanzados por ADIF y ADIF-AV a 31 de diciembre de 2022 (hitos con número secuencial #85; #88; #95), del que se emitió el “*Informe de Evaluación del Cumplimiento de Hitos por ADIF y ADIF-Alta Velocidad a 31 de diciembre de 2022*” con fecha 1 de marzo de 2024.

Asimismo, la DAI emitió el 20 de diciembre de 2024 el “*Informe de Evaluación del Cumplimiento de Hitos #14 y #16 por ADIF y ADIF-Alta Velocidad, vencidos a 31 de diciembre de 2023*” correspondientes al Componente 1, en el que se aplica el Plan de Control en su versión actualizada a junio de 2024.

El Plan inicial se basaba en las directrices de control y auditoría fijadas en el PRTR, especialmente en lo señalado para el control interno del órgano ejecutor (Nivel 1), y en la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del PRTR. En las actualizaciones se incorporaron los riesgos que se identificaron en los distintos trabajos realizados por las autoridades pertinentes, los criterios emitidos por la Secretaría General de Fondos Europeos o por la Comisión Europea, la nueva redacción de los CID dada por sucesivas modificaciones y las conclusiones de los Informes sobre los desembolsos emitidos por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) o la Comisión en su revisión preliminar.

La finalidad principal del Plan de Control es la de contribuir, mediante una evaluación independiente, a la fiabilidad de la información emitida por ADIF y ADIF-AV sobre los hitos y objetivos, así como prevenir y, en su caso, poner de manifiesto las irregularidades relativas al fraude, la corrupción, el conflicto de interés o la doble financiación. Adicionalmente vela por el cumplimiento de los principios de legalidad, tanto nacional como europea, y de buena gestión financiera.

En concreto, el Plan de Control contribuye a que, en su caso, la Presidencia de ADIF y ADIF-AV, en su condición de órgano gestor, realice una declaración, a efectos de la Declaración de Gestión⁸ que acompaña a cada solicitud de pago, en cuanto a que:

- 1 Los fondos se utilizaron para el fin previsto, tal como se define en el artículo 1, apartado 1, del Acuerdo de Financiación.
- 2 La información presentada con las solicitudes de pago es completa, precisa y confiable; justificando debidamente que los hitos u objetivos en cuestión se han cumplido satisfactoriamente y que se cuenta con la pista de auditoría que demuestra la consecución de dichos hitos y objetivos.
- 3 Los sistemas de control establecidos ofrecen las garantías necesarias de que los fondos se gestionaron de conformidad con todas las normas aplicables, en particular las normas sobre prevención de conflictos de interés, prevención del fraude y corrupción de conformidad con el principio de buena gestión financiera.
- 4 Las actividades realizadas para alcanzar los hitos y los objetivos del Plan declarados en la solicitud de pago no están financiadas por ningún otro programa o instrumento de la Unión o, en su caso, los demás programas e instrumentos de la Unión no cubren el mismo coste.

En la determinación de los procedimientos de auditoría aplicados se tienen en cuenta la evaluación de cada riesgo y los controles generales ya existentes en la organización, tanto en la fase de prevención como de detección.

Como se ha señalado, la última versión actualizada del Plan de Control PRTR aportada a la fiscalización es de fecha 20 de junio de 2024. Esta revisión⁹ introduce, entre otras, modificaciones destinadas a comprobar que no se han producido adjudicaciones que puedan ser asimiladas a adjudicaciones directas injustificadas o a cualquiera otra de las circunstancias a las que la Decisión de la Comisión C(2019) 3452 asocia una corrección financiera del 100 %. Estas irregularidades son:

⁸ La Declaración de Gestión se establece en el Anexo III del Acuerdo de Financiación entre la Comisión y España, y se regula en el artículo 13 de la Orden HFP/1030/2021. Es responsabilidad de la Secretaría General de Fondos Europeos, autoridad responsable del PRTR.

⁹ Se tienen en cuenta las consideraciones extraídas del análisis de los informes emitidos por el Tribunal de Cuentas Europeo sobre el uso de la financiación asociada al MRR.

- La falta total de publicación del anuncio de licitación, o adjudicación directa injustificada (es decir, un procedimiento negociado ilegal sin que previamente se haya publicado el anuncio de licitación).
- El fraccionamiento artificial de los contratos con el objetivo de mantener cada contrato por debajo del umbral de las directivas y evitar su publicación en los Diarios Oficiales.
- Reducción muy significativa (≥ 85 % del plazo) de los plazos para la recepción de ofertas.
- Pista de auditoría insuficiente para la adjudicación del contrato (cuando el poder adjudicador no presenta pruebas de que el procedimiento de contratación pública es conforme con las normas aplicables).
- Conflicto de interés con repercusión sobre el resultado del procedimiento de contratación. Siempre que se haya detectado un conflicto de interés oculto o inadecuadamente mitigado, con arreglo al artículo 24 de la Directiva 2014/24/UE (o al artículo 35 de la Directiva 2014/23/UE o al artículo 42 de la Directiva 2014/25/UE) y dicho licitador consiguió con éxito los contratos en cuestión. El conflicto de interés podría haberse producido en la fase de preparación del proyecto, siempre que dicha preparación haya influido en el procedimiento de licitación o en los pliegos de la contratación.
- Colusión en un procedimiento de licitación (establecida por una oficina de competencia o de lucha contra los cárteles). Cuando una persona que formara parte del sistema de gestión y control o del poder adjudicador participó en la colusión al ayudar a los licitadores implicados, y una de las empresas relacionadas con esta práctica colusoria consiguió con éxito el contrato o los contratos en cuestión. En este caso, existe una conducta fraudulenta o un conflicto de interés por parte de la persona que forma parte del sistema de gestión y control y que ayuda a las empresas que intervienen en la práctica colusoria o del poder adjudicador.

II.1.2.2. INFORMES DE AUDITORÍA INTERNA SOBRE CUMPLIMIENTO DE HITOS Y OBJETIVOS

Como ya se ha indicado, se han emitido dos Informes de Auditoría Interna sobre la evaluación del cumplimiento de hitos y objetivos en los que figuran como destinatarios: el Presidente de ADIF; la Directora de Gabinete de Presidencia; el Director Adjunto de Gabinete de Presidencia; el Director General Financiero y de Control de Gestión; la Directora de Fondos Europeos y Financiación de Proyectos; el Subdirector de Fondos Europeos y la Jefa de Área de Cumplimiento Normativo

El primer informe, emitido el 1 de marzo de 2024, evalúa el cumplimiento satisfactorio de los hitos CID alcanzados por las entidades fiscalizadas a 31 de diciembre de 2022 (hitos del Componente 6 con número secuencial #85; #88 y #95), incluidos en los Certificados de Cumplimiento emitidos el 18 de diciembre de 2023 por el Presidente de ADIF y ADIF-AV, en su condición de órgano gestor y que forman parte de la cuarta solicitud de pago.

Cabe señalar que la Decisión de Ejecución del Consejo de 13 de julio de 2021, relativa a la aprobación de la evaluación del Plan de Recuperación y Resiliencia de España, ha sido modificada en cuatro ocasiones. La segunda modificación que tiene lugar el 14 de mayo de 2024 afecta al tipo de indicador de los objetivos CID #17, #85, #88 y #95, inicialmente referido al “presupuesto adjudicado” y que se modifica a “número de contratos u otros instrumentos jurídicos adjudicados”.

Se ha constatado que tras dicha modificación (modificación técnica del CID del 14 mayo de 2024) no se han emitido nuevos Certificados de Cumplimiento por las entidades fiscalizadas, ni, aunque estaba previsto, un nuevo informe de auditoría sobre dichos certificados¹⁰.

En el segundo Informe de Auditoría Interna de 20 de diciembre de 2024 se evalúa el cumplimiento satisfactorio de los objetivos CID con número secuencial #14 y #16, ambos del Componente 1, incluidos en los Certificados de Cumplimiento emitidos por el órgano gestor el 6 de noviembre de 2024. Dichos objetivos forman parte de la quinta solicitud de pago junto con el objetivo CID #17.

El objetivo CID #17, previsto para la séptima solicitud de pago por su fecha de cumplimiento inicialmente establecida en el cuarto trimestre de 2024, también ha sido afectado por la última modificación de la Decisión de Ejecución de diciembre de 2024, tras la cual dicha fecha se adelanta al segundo trimestre de 2023. El informe de Evaluación del Cumplimiento del objetivo CID #17 emitido por la DAI el 30 de julio de 2025, es posterior a la evaluación preliminar positiva realizada por la Comisión el 7 de julio de 2025 sobre la quinta solicitud de pago en la que incluye este objetivo¹¹.

En general, los procedimientos de auditoría se han aplicado sobre muestras obtenidas de los expedientes incluidos en los Certificados de Cumplimiento emitidos por ADIF y ADIF-AV. Como resultado del trabajo se señalan algunas excepciones, definidas como situaciones en las que el riesgo evaluado se ha materializado en algunos expedientes de la muestra, si bien la falta de un “criterio de auditoría” identificado en los informes como una limitación, no ha permitido evaluar y cuantificar alguno de los incumplimientos detectados que afectan, fundamentalmente, a casos de falta de disponibilidad de las Declaraciones de Ausencia de Conflicto de Interés (DACI) y a incidencias en materia de contratación pública. Ambas cuestiones se tratan más detalladamente en los objetivos 2 y 4.

II.1.2.3. OTROS INFORMES

De acuerdo con el artículo 7 del Acuerdo de Financiación, el Estado miembro, junto con la presentación de una solicitud de pago, declarará el gasto total acumulado desembolsado hasta ese momento por el Estado miembro para la aplicación de cada reforma e inversión del plan nacional de recuperación y resiliencia al que se haya asignado un marcador climático positivo con arreglo a la metodología del Reglamento MRR, como contribución a los objetivos en materia de cambio climático.

En el Plan de Control PRTR de la DAI se identifica como un riesgo el que el Certificado de Gasto, emitido por las entidades ejecutoras conforme al artículo 7 del Acuerdo de Financiación, contenga

¹⁰ ADIF y ADIF-AV en sus alegaciones estiman que no existe base normativa para exigir una revisión adicional tras la modificación del indicador CID. No obstante, el Tribunal de Cuentas no apela a ninguna base normativa, sino a la previsión contenida en el documento “P6 01bis_Nota Entrega Plan de Control PRTR - Informe Hitos 2022” proporcionado por ADIF donde se recoge lo siguiente: *“se emitirá un nuevo informe con la nueva declaración de cumplimiento para estos mismos hitos conforme a su nueva formulación en el CID. Además de los cambios derivados de la existencia de una nueva población de contratos que sirven al cumplimiento de los hitos, se incorporarán las conclusiones de las nuevas pruebas incluidas en la nueva redacción del Plan de Control PRTR. En consecuencia, no se acepta la parte de la alegación presentada a este respecto.*

¹¹ Observación derivada del Informe de Evaluación aportado en el trámite de alegaciones.

errores significativos debidos a que el gasto no corresponda a contratos financiados con fondos del PRTR, no se haya desembolsado en el período declarado, haya doble financiación o el marcador climático asignado no sea correcto.

A fecha de finalización del trabajo de campo de esta fiscalización constan dos informes¹² referidos al gasto acumulado total desembolsado a 31 de diciembre de 2023 y a 30 de junio de 2024, que han servido de base para las declaraciones emitidas por el órgano gestor¹³ de las entidades, que se elaboran a demanda del Ministerio, en los que la DAI manifiesta que en la revisión realizada con el alcance expresado en los citados informes no se han encontrado errores en la propuesta de Declaración. En el cuadro siguiente se muestra la información declarada a la última fecha referida:

CUADRO N.º 8: DECLARACIÓN DE GASTO ARTÍCULO 7 DEL ACUERDO DE FINANCIACIÓN DEL MRR

(en euros)

Medida/Submedida		Clima		Gasto acumulado total desembolsado hasta el 30 de junio de 2024			
Id Submedida	Nombre Submedida	Campo de Intervención	Marcador climático %	Total (Iva incl.)	Total (Iva excl.)	Total (Iva incl.) (1)	Total (Iva excl.) (1)
C1.I3a	Inversiones en infraestructuras de Cercanías ferroviarias	069bis	100 %	670.296.532,48	568.254.879,95	670.296.532,48	568.254.879,95
C6.I1	Red nacional de transporte: Corredores europeos	064	100 %	966.902.973,58	892.788.350,49	966.902.973,58	892.788.350,49
C6.I2a	Construcción y modernización de nuevas infraestructuras ferroviarias	065	100 %	541.699.386,93	467.596.594,39	541.699.386,93	467.596.594,39
C6.I3a	Desarrollo de terminales intermodales y logísticas estratégicas	078	40 %	101.566.311,21	88.290.054,27	40.626.524,48	35.316.021,71
C6.I3b	Accesos terrestres a los puertos y terminales españoles (ferroviarios)	064	100 %	49.327.372,18	45.337.435,63	49.327.372,18	45.337.435,63
GASTO ACUMULADO TOTAL DESEMBOLSADO A 30 DE JUNIO DE 2024				2.329.792.576,38	2.062.267.314,73	2.268.852.789,65	2.009.293.282,17

(1) En términos de equivalencia al marcador climático

Fuente: Información proporcionada por las entidades fiscalizadas

¹² Informe sobre la propuesta de Declaración de Gasto artículo 7 del Acuerdo de Financiación del MRR, de 31 de diciembre de 2023 (de fecha 29 de febrero de 2024) e Informe sobre la propuesta de Declaración de Gasto artículo 7 del Acuerdo de Financiación del MRR, de 30 de junio de 2024 (de fecha 27 de septiembre de 2024), suscritos por el Subdirector de Control de Fondos Europeos y el Director de Auditoría Interna.

¹³ Declaración firmada por el Presidente de las entidades el 1 de marzo de 2024 sobre el gasto acumulado desembolsado a 31 de diciembre de 2023 y Declaraciones sobre el gasto acumulado desembolsado a 30 de junio de 2024, firmadas el 30 de septiembre de 2024 (incluye el total de pagos) y el 8 de octubre de 2024 (incluye los pagos en términos de equivalencia al marcador climático correspondiente).

II.1.3. Control de la IGAE

Las auditorías y controles expost se llevan a cabo por la IGAE en su condición de Autoridad de Control del MRR en virtud del artículo 21 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 PRTR (RDI 36/2020). De acuerdo con el citado artículo 21, la IGAE es la Autoridad de Control del Instrumento Europeo de Recuperación y, como tal, le corresponde las actuaciones derivadas del diseño y ejercicio del control de los fondos que se exijan por la normativa europea.

Las auditorías llevadas a cabo hasta la fecha por la IGAE corresponden a una auditoría sobre los sistemas de gestión y control de ADIF y ADIF-AV, como entidades ejecutoras del PRTR, de fecha 23 de mayo de 2022, en la que se concluye que si bien se han detectado deficiencias, no existen razones por las que considerar que el sistema de gestión y control de ambas entidades no cumple con los requisitos del artículo 22.1 del Reglamento MRR 241/2021; y una auditoría de inversiones sobre un contrato de la actuación *Terminales Vicálvaro (Madrid)* y proyecto *Desarrollo de terminales intermodales y logísticas estratégicas (TILOS), apartaderos y acceso ferroviario al Puerto de Castellón* en la que, tras verificar la legalidad y regularidad de la inversión, la conclusión ha sido favorable con algunas incidencias.

Las incidencias detectadas, todas subsanables según indica el informe de auditoría, se encuentran relacionadas, entre otras cuestiones, con la falta de mención al PRTR en los pliegos anteriores a la Orden HFP/1030/2021 y del logo y texto del PRTR en el contrato; con las DACI al ser genéricas y no específicas para el expediente concreto, y con la falta de concreción en los pliegos de aspectos relativos a las obligaciones específicas derivadas del principio de no causar perjuicio significativo al medioambiente (DNSH), si bien respecto de esta última también se indica que se ha iniciado el procedimiento para su subsanación.

En relación con estas incidencias, en los trabajos de fiscalización se ha constatado, por una parte, que la falta de mención al PRTR en los pliegos no es puntual sino que se reitera con carácter general en los expedientes de la muestra del Componente 6 analizados cuyos pliegos son de fecha de licitación anterior a la Orden HFP/1030/2021, ya que no es hasta el 19 de enero de 2022 cuando se incluye en el encabezado de los *pliegos tipo* el logo, el emblema de la Unión Europea, así como la referencia al «Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia - Financiado por la Unión Europea – NextGenerationEU». Las modificaciones de los pliegos tipo realizadas por ADIF y ADIF-AV se analizan con detalle en el subapartado II.2 de este Informe.

Por otra parte, se ha confirmado el carácter genérico de las DACI suscritas por las personas sujetas, cuestión que se analiza en el subapartado II.4 de este Informe.

II.1.4. Autoevaluaciones de sus procedimientos internos

De conformidad con el Anexo II.B.2 de la Orden HFP/1030/2021, ADIF y ADIF-AV han realizado autoevaluaciones de sus procedimientos en relación con el adecuado cumplimiento de los principios establecidos para la gestión del PRTR. En concreto, se han aportado las siguientes:

- Test de Hitos y Objetivos (Anexo II.B.3), Test de daños medioambientales (Anexo II.B.4) y Test de ayudas de Estado y doble financiación (Anexo II.B.6), autoevaluaciones realizadas por el Área de Gestión de Fondos Europeos, DFEyFP, el 28 de febrero de 2022 y 27 de junio de 2023.

- Test de control de gestión (Anexo II.B.2), autoevaluación realizada por el Área de Auditoría Interna, el 14 de enero de 2022 y revisiones de fechas 15 de marzo de 2023 y 6 de marzo de 2024.
- Test de conflicto de interés, prevención del fraude y la corrupción (Anexo II.B.5), autoevaluación realizada por la Jefatura del Área de Cumplimiento Normativo, el 14 de enero de 2022 y revisiones de fechas 21 de marzo de 2023 y 1 de marzo de 2024.

En las autoevaluaciones constan una serie de medidas a adoptar para mejorar los requerimientos de los principios valorados, entre las que se encuentran la aprobación de Procedimientos Generales y Específicos e Instrucciones Técnicas.

Se ha efectuado una comparación entre la fecha de aprobación y revisión, según el control de modificaciones que consta en los procedimientos e instrucciones aportados a la fiscalización, y la previsión de aprobación que se contemplaba en las autoevaluaciones remitidas por las entidades fiscalizadas.

CUADRO N.º 9: COMPARATIVA ENTRE FECHAS DE APROBACIÓN PREVISTAS Y REALES DE PROCEDIMIENTOS E INSTRUCCIONES

PROCEDIMIENTO / INSTRUCCIÓN (aportados a la fiscalización)	AUTOEVALUACIÓN 2022	AUTOEVALUACIÓN 2023
<i>Dirección de Fondos Europeos y Financiación de Proyectos</i>		
▪ Procedimiento específico: "Modificación de actuaciones financiadas por el MRR" (ADIF-PE-506-005-001): Versión inicial marzo 2022.	No se menciona	Se menciona como Procedimiento específico aprobado.
▪ Procedimiento general: "Evaluación, selección, seguimiento y cumplimiento de actuaciones financiadas por el MRR" (ADIF-PG-506-005-030): Edición inicial julio 2023 y 1.ª revisión noviembre 2023. ▪ Se aporta "Ficha Proceso MRR" con la referencia (ADIF-PR-506-005-030) de febrero 2024.	Referido como Procedimiento "Sistema de Gestión de Hitos y Objetivos, Contratos y Actuaciones financiadas por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia" y previsto para 1.º semestre de 2022.	Referido como Procedimiento General "para la evaluación, selección, seguimiento y cumplimiento de las actuaciones financiadas por el MRR" y previsto para 2.º semestre de 2023.
▪ Borrador de la Instrucción Técnica: "Gestión y acreditación del cumplimiento del principio DNSH en inversiones financiadas por el MRR" (ADIF-IT-506-005-032): Versión inicial junio 2024.	Referido como "Procedimiento de Gestión del Principio DNSH" y previsto para el 1.º semestre de 2022	Referido como "Instrucción Técnica de Gestión del Principio DNSH" y prevista para el 2.º semestre de 2023.
▪ Borrador de la Instrucción Técnica: "Compatibilidad con el régimen de ayudas de Estado y prevención de la doble financiación" (sin numeración): Revisión 0 junio 2024 según pie de página del documento. El control de cambios indica una edición inicial en noviembre 2023, versión no aportada.	Referidos como "Procedimiento de Ayuda de Estado" y "Procedimiento de Ausencia de Doble Financiación" previstos para el 1.º semestre de 2022	Referido como "Instrucción Técnica sobre la compatibilidad del régimen de ayudas de Estado y prevención de la doble financiación de actuaciones financiadas por el MRR" y prevista para el 2.º semestre de 2023
▪ Procedimiento específico: "Elaboración del Informe mensual de seguimiento de HyO del MRR" (ADIF -PE-506-005-030): Edición inicial octubre de 2022.	No se menciona	Se menciona como procedimiento específico aprobado
▪ Borrador de la Instrucción Técnica: "Etiquetado verde y etiquetado digital". (ADIF-IT-506-005-036): Revisión 0 junio 2024 según pie de página del documento. El control de cambios indica una edición inicial noviembre 2023, versión no aportada.	No se menciona	Se menciona su aprobación prevista para el 2.º semestre de 2023
▪ Borrador de la Instrucción Técnica: "Identificación del perceptor final de los fondos". (ADIF-IT-506-005-034): Edición inicial mayo de 2024.	No se menciona	Se menciona la existencia de un borrador y se prevé su aprobación para el 2.º semestre de 2023
▪ Procedimiento específico: "Elaboración del Informe de Declaración de Gastos conforme al artículo 7 del Acuerdo de Financiación del MRR" (ADIF-PE-506-005-031): Edición inicial abril de 2024.	No se menciona	Se menciona como procedimiento específico aprobado
▪ Instrucción Técnica "Requisitos de información y publicidad a incorporar en los expedientes financiados por el MRR" (ADIF-IT-506-005-002): Primera edición marzo 2022 y 1.ª revisión noviembre de 2022.	Se hace referencia a la presentación de la Propuesta de IT al Comité de Dirección de ADIF y de ADIF- AV por parte del Director General Financiero y de Control de Gestión con fecha 13 de julio de 2021.	Se menciona como instrucción técnica aprobada
<i>Jefatura de Área de Cumplimiento Normativo</i>		

PROCEDIMIENTO / INSTRUCCIÓN (aportados a la fiscalización)	AUTOEVALUACIÓN 2022	AUTOEVALUACIÓN 2023
Procedimiento específico: "Gestión del riesgo de fraude en Fondos Europeos" (ADIF-PE-506-007-005): Edición inicial 2018 y 1.ª revisión diciembre de 2022.	Se menciona la actualización del "Procedimiento de Gestión del Riesgo de Fraude" sin determinar fecha.	Se menciona como procedimiento específico aprobado (autoevaluación de gestión)
Procedimiento específico: "Gestión de conflictos de interés" (ADIF-PE-103-008-001): Edición inicial 2018 y 1.ª revisión diciembre de 2022	Se menciona la revisión y actualización del Modelo de Cumplimiento Normativo (políticas y procedimientos) sin determinar fecha.	Se menciona como procedimiento específico aprobado (autoevaluación de gestión)

Fuente: Información proporcionada por las entidades fiscalizadas

En el análisis realizado se observa un retraso de aproximadamente un año en la aprobación del Procedimiento General para la "Evaluación, selección, seguimiento y cumplimiento de las actuaciones financiadas por el MRR" respecto de la previsión contenida en la Autoevaluación de Gestión del MRR del año 2022. Esta circunstancia se refleja en la valoración otorgada en el "test de hitos y objetivos" (citado con anterioridad) a la cuestión referida a "la aplicación de procedimientos para gestionar los hitos y objetivos", que fue valorada con un grado de cumplimiento bajo en 2022 y mejorado en 2023.

Asimismo, se han remitido borradores de mayo y junio de 2024 de las siguientes instrucciones técnicas: "Identificación del Perceptor Final de los Fondos del MRR"; "Gestión y acreditación del cumplimiento del principio DNSH en inversiones financiadas por el MRR"; "Etiquetado verde y etiquetado digital"; y "Compatibilidad con el régimen de ayudas de Estado y prevención de la doble financiación". No se cumplen, por tanto, las estimaciones de aprobación contenidas en las autoevaluaciones del Área de Gestión de Fondos Europeos de 2022 y 2023.

II.1.5. Sistemas de información para la gestión del PRTR

Los sistemas de información de referencia para la gestión del PRTR se clasifican en dos grupos, los desarrollados o gestionados por ADIF que se concretan en la herramienta Gestión de Fondos Europeos y el Cuadro de Mando en Power BI y los externos a las entidades fiscalizadas (CoFFEE y ATENEA).

II.1.5.1. GESTIÓN DE FONDOS EUROPEOS Y CUADRO DE MANDO

En el ámbito de las entidades fiscalizadas, el Sistema de Información de Gestión y Seguimiento de ADIF y ADIF-AV tiene como objeto el facilitar la coordinación y el seguimiento del PRTR por los distintos agentes implicados en su ejecución, dando respuesta a las necesidades de planificación, gestión, control y rendición de cuentas. Está compuesto por el *Módulo MRR* dentro de la aplicación Gestión de Fondos Europeos (GFE), herramienta de gestión de Fondos Europeos de ADIF, y por el *Cuadro de Mando* de Hitos, Objetivos y Actuaciones del MRR.

El sistema ha sido desarrollado por ADIF con la colaboración de una empresa privada de consultoría en la definición del Cuadro de Mando a través del contrato referido en el apartado "Gobernanza".

El *Módulo MRR* fue definido por la DFEyFP junto con la Dirección de Transformación Digital y Sistemas de ADIF, e integra los elementos básicos de gestión del PRTR, asociando a cada actuación/contrato el hito y objetivo (HyO) y el valor que le corresponde. Es la herramienta principal y necesaria para el suministro de datos al Cuadro de Mando.

Este Módulo se ha creado para llevar un mejor seguimiento del cumplimiento de los principios específicos de gestión. En concreto, incorpora información sobre las actuaciones e instrumentos jurídicos (contratos/encargos a medios propios) asociados; sobre el etiquetado ecológico, hitos, riesgos y modificaciones a lo largo de la vida del expediente (inclusión en el PRTR, inclusión parcial, eliminación y eliminación parcial). También relaciona los contratos con los proyectos y actuaciones CoFFEE, permite comprobar los pagos de expedientes vinculados al PRTR, gestionar la planificación del expediente y su seguimiento mediante un análisis de riesgos en su ejecución y el mantenimiento de los hitos/objetivos del MRR.

Otra de sus funcionalidades es que a través de GFE se obtiene la información necesaria para la elaboración de los informes periódicos establecidos en las órdenes ministeriales, es decir, el informe de seguimiento (mensual), el informe de planificación (trimestral) y el informe de gestión (semestral).

Los contratos y la documentación se almacenan en SAP donde se ha implementado una solución a medida para la contratación pública en ADIF. Al utilizar SAP se dispone de trazabilidad de todos los cambios.

El *Cuadro de Mando* es la herramienta de visualización que permite a las entidades la gestión y seguimiento de la información enfocada al cumplimiento de HyO. A través del Módulo MRR se crea una conexión entre las bases de datos internas de ADIF y ADIF-AV dando escala a la visualización y análisis de los datos mediante el software de inteligencia empresarial Microsoft PowerBI.

Sus principales objetivos son el seguimiento interno de las actuaciones; la evaluación del cumplimiento de hitos y objetivos; la identificación de proyectos críticos y la realización de análisis segmentados por línea de inversión o entidad ejecutora entre otros.

Se ha planteado, por el momento, que el Cuadro de Mando disponga de:

- Información sobre los HyO CID e intermedios, físicos (kilómetros, estaciones, accesos a puertos y terminales intermodales) y económicos (cuantías adjudicadas y ejecutadas) y progreso alcanzado.
- Previsiones de cumplimiento de los hitos físicos y económicos
- Cumplimiento de obligaciones de los HyO a nivel contrato y a nivel agregado.
- Hitos temporales principales de cada contrato
- Detalle y desagregación de actuaciones y contratos desde múltiples perspectivas (estado, presupuesto, árbol de actuaciones, naturaleza, región, etc.).
- Información detallada sobre cortes de vía: proyecto, línea, tramo, tipo de restricción al tráfico, fechas inicio y fin, etc.

Como se ha indicado, Power BI es un visor de información agregada en el que los datos se obtienen de la aplicación GFE (proyectos y expedientes) y del sistema de información SAP (económicos). La sincronización es al menos mensual, lo que es suficiente para realizar el seguimiento adecuadamente. Se da publicidad y acceso interno en ADIF para dar una mayor transparencia.

En conclusión, la información de GFE es detallada y suficiente.

A nivel de seguridad, GFE, aunque no está expuesta en internet, no tiene su tráfico interno cifrado mediante HTTPS, lo cual es un riesgo para la privacidad de la información.

II.1.5.2. ATENEA

Es la herramienta de control y seguimiento del PRTR para las inversiones de ejecución directa en el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible. Con este sistema se intercambia periódicamente información para que el ministerio pueda realizar el seguimiento de las actuaciones a nivel presupuestario y de cumplimiento de objetivos. La información se comunica a través de informes Excel generados por GFE.

II.1.5.3. CoFFEE

El sistema de información CoFFEE se ha configurado en el marco de los fondos como el único sistema de reporte de cara a la Comisión. CoFFEE-MRR, cuyo desarrollo corresponde al Ministerio de Hacienda, soporta la gestión del PRTR, por lo que la información de fondos del MRR debe acabar cargada en este sistema independientemente del que utilicen las entidades para su gestión.

Respecto a la comunicación con CoFFEE, los ficheros utilizados para cargas masivas corresponden a cargas de contratos. El fichero extraído de GFE se carga en CoFFEE que genera un log de validación. A fecha de diciembre de 2024 las descargas (consultas) masivas de información en CoFFEE están en proceso de implementación, siendo aún muy limitadas.

Solo es posible modificar los datos económicos una vez el proyecto se encuentra en estado revisado. Dichas modificaciones se registran manualmente. No es posible la sincronización/actualización masiva de la información.

En CoFFEE no es posible ver los distintos valores que tuviera un campo, por tanto, no se puede saber qué campos se han cambiado, ni qué valores tenían. Solo es posible ver el último valor del campo.

Como se ha señalado, las cargas iniciales de contratos han sido masivas (formatos de ficheros compartidos con ATENEA), en el resto de los casos se han utilizado de forma puntual, casi todo son intervenciones manuales.

II.1.5.4. TRANSMISIÓN DE LA INFORMACIÓN Y GESTIÓN GENERAL

Las notificaciones de ADIF a entidades o aplicaciones externas (Ministerio o CoFFEE) sobre la situación actualizada de los proyectos y las cargas de información se realizan manualmente, lo que se considera un riesgo.

Por otra parte, la gestión general depende del conocimiento de las personas que toman las decisiones en el momento de notificar los datos a los diferentes sistemas de información. Tanto en CoFFEE, como en GFE, falta información sobre los motivos por los que se adoptan decisiones como el tipo de información que se notifica y en qué momento. El proceso debería ser automático y documentar el motivo que fundamenta las decisiones, garantizando la trazabilidad del mismo.

II.1.5.5. ESQUEMA NACIONAL DE SEGURIDAD

Están certificados a Nivel Medio, obteniendo el certificado el 27 de noviembre de 2024. Sin embargo, el alcance de dicha certificación solo cubre “sistemas de información que dan soporte al Servicio de Explotación de la Dirección de Transformación Digital y Sistemas de Adif”, por tanto, no queda acreditado que el certificado del Esquema Nacional de Seguridad (ENS) cubra los sistemas de información que intervienen en la gestión de fondos europeos.

II.2. CUMPLIMIENTO POR ADIF Y ADIF-AV DE LA NORMATIVA REGULADORA EN MATERIA DE EJECUCIÓN DEL PRTR

En este apartado se realiza un análisis del cumplimiento por las entidades fiscalizadas de algunos aspectos de la normativa que regula la ejecución del PRTR, dado que en el resto de los apartados también se hace referencia a la normativa que regula los distintos aspectos que analizan.

II.2.1. Pliegos de contratación

La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE), en uso de las facultades que le atribuye el artículo 57 del RDI 36/2020, aprobó “la Instrucción de 31 de diciembre de 2021 sobre aspectos a incorporar en los expedientes y en los pliegos rectores de los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del PRTR”, de carácter vinculante para todos los órganos de contratación pertenecientes al Sector Público Estatal.

El RDI 36/2020 regula ciertos aspectos relacionados con la licitación de los contratos financiados con fondos del PRTR, y ha sido completado por la Orden HFP/1030/2021, por la que se configura el sistema de gestión del PRTR, y la Orden HFP/1031/2021 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 distintas medidas de los componentes que integran el PRTR.

Ambas normas resultan de aplicación a todas las entidades integrantes del Sector Público, en los términos definidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, así como a cualesquiera otros agentes implicados en la ejecución del PRTR como perceptores de fondos, como los licitadores, contratistas y subcontratistas privados.

La JCCPE distingue en su instrucción entre una serie de cuestiones que han de incluirse necesariamente en los pliegos y otras que considera oportuno o conveniente incluir, pero no de forma imperativa. Como cuestiones a incluir obligatoriamente se contemplan las siguientes:

- 1.- Referencia a las obligaciones asumidas en materia de etiquetado verde y etiquetado digital y a los mecanismos establecidos para su control.
- 2.- Referencia al preceptivo cumplimiento de las obligaciones derivadas del principio de no causar daño significativo al medio ambiente y las consecuencias de su incumplimiento.
- 3.- Referencia expresa a la obligatoria aplicación al contrato del Plan de medidas antifraude y anticorrupción, incluyendo el conflicto de interés, que habrá de haberse aprobado previamente por la Entidad.
- 4.- Obligación de cumplimentar las DACI por todas las personas obligadas a ello.

- 5.- La sujeción al cumplimiento de las obligaciones de información recogidas en el artículo 8.2 de la Orden HFP/1030/2021: NIF, nombre o razón social y domicilio fiscal del contratista y, en su caso, subcontratista, su aceptación a la cesión de datos entre las Administraciones Públicas de conformidad con la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, declaración responsable sobre el compromiso de cumplir con los principios transversales establecidos en el PRTR y acreditación por parte de los contratistas que participen en la licitación de su inscripción en el Censo de empresarios, profesionales y retenedores de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, que debe reflejar la actividad efectivamente desarrollada en la fecha de su participación en el procedimiento de licitación.
- 6.- La obligación de aportación por parte del contratista y de los subcontratistas de la información relativa al titular real del beneficiario final de los fondos en la forma prevista en el artículo 10 de la Orden HFP/1031/2021. La Orden impone la obligación a las Entidades Ejecutoras de aportar el nombre y fecha de nacimiento del titular real del contratista y subcontratista en los términos definidos en el artículo 3.6 de la Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo.
- 7.- La sujeción a los controles de la Comisión Europea, la Oficina de Lucha Antifraude, el Tribunal de Cuentas Europeo y la Fiscalía Europea; y el derecho de estos órganos al acceso a la Información sobre el contrato.
- 8.- La sujeción a las normas sobre conservación de la documentación contenidas en el artículo 132 del Reglamento Financiero.
- 9.- Obligado cumplimiento de los compromisos en materia de comunicación, encabezamientos y logos contenidos en el artículo 9 de la Orden HFP/1030/2021.

La JCCPE recomienda, en determinados casos, modificar los pliegos tipo para ajustarlos a las exigencias contenidas en las Órdenes HFP/1030/2021 y HFP/1031/2021, de acuerdo con lo previsto en el artículo 54 del RDI 36/2020.

ADIF y ADIF-AV han actualizado sus Pliegos Tipo en dos ocasiones, la primera con fecha 15 de octubre de 2021, tras la entrada en vigor de la Orden HFP/1030/2021, y la segunda el 19 de enero de 2022, después de la aprobación de la Instrucción de la JCCPE, para incluir sus exigencias y con ello completar los requisitos establecidos por la legislación aplicable.

En la primera modificación de los pliegos tipo se incluyeron las siguientes cuestiones:

- La referencia a que el contrato iba a ser financiado por la Unión Europea - NextGeneration EU y la obligación por parte de la empresa que resultara adjudicataria de publicitar el origen de la citada financiación en los términos contemplados en el apartado 2 del artículo 34 del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el MRR, dando con ello cumplimiento parcial al artículo 9 de la Orden HFP/1030/2021.
- Las siguientes obligaciones por parte del contratista y, en su caso, del subcontratista, dando con ello cumplimiento parcial a lo exigido por el artículo 8.2 de la misma Orden:
 1. Suscribir una declaración de cesión y tratamiento de datos entre las Administraciones públicas, que se acompaña como anexo a los pliegos.
 2. Suscribir una declaración responsable en la que se comprometen a cumplir con los principios transversales del PRTR.
 3. Acreditar su inscripción en el Censo de empresarios, profesionales y retenedores de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria o en el Censo equivalente de la

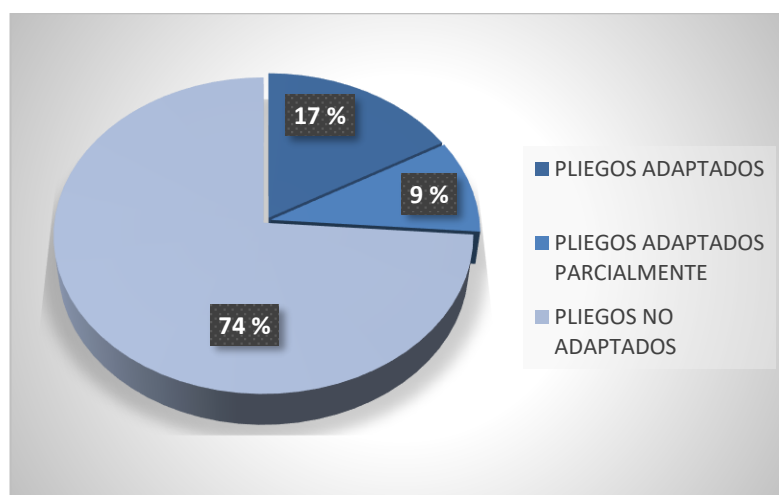
Administración Tributaria Foral, que debe reflejar la actividad efectivamente desarrollada en la fecha de participación en el procedimiento de licitación.

La segunda modificación de los pliegos tipo, de 19 de enero de 2022, recoge todas las exigencias establecidas en la Orden HFP/1030/2021 y en la Instrucción de la JCCPE. En concreto, se introducen los logos, se contempla la obligación de cumplimentar por parte del adjudicatario del contrato una DACI y una declaración responsable relativa al titular real del beneficiario final de fondos. La DACI también se establece como exigible para los subcontratistas. Además, se contempla la obligación para licitadores y adjudicatarios de cumplir con los principios de economía circular y evitar impactos negativos significativos en el medio ambiente («*DNSH*», por sus siglas en inglés «*do no significant harm*») en la ejecución de las actuaciones derivadas de la licitación.

Se ha analizado una muestra de 194 expedientes del Componente 6, objetivos CID #85, #88 y #95, medidas C6.I1, C6.I2 y C6.I3 respectivamente y de 16 expedientes del Componente 1, objetivo CID #14 de la medida C1.I3, al objeto de comprobar si los pliegos rectores de los contratos declarados en el cumplimiento de estos objetivos incluyen las cuestiones requeridas en la Orden HFP/1030/2021 y en la Instrucción de la JCCP. Las muestras suponen un 66,90 % del número de expedientes de contratación declarados y un 95,59 % del importe adjudicado imputado al MRR en el Componente 6 y el 72 % de los expedientes de contratación declarados e importe adjudicado MRR en el objetivo CID #14 del Componente 1. El detalle de los expedientes de ambas muestras figura en el [Anexo III](#) y en el [Anexo IV](#), respectivamente.

Los resultados obtenidos muestran que en el 74 % de los casos los pliegos no están adaptados a las exigencias del PRTR, en un 9 % los pliegos se encuentran adaptados solo parcialmente y en el 17 % restante los pliegos están adaptados plenamente a las exigencias de la Orden HFP/1030/2021 y de la Instrucción de la JCCP.

GRÁFICO N.º 3: PLIEGOS DE LA MUESTRA ANALIZADA



La mayoría de los expedientes con *pliegos no adaptados* (155) son de fecha de licitación anterior a la primera modificación de pliegos tipo, de los cuales 125 son anteriores a la entrada en vigor de la OM HFP 1030/2021, si bien se observan 24 expedientes que por sus fechas de licitación ya deberían estar adaptados a la primera o segunda modificación de pliegos tipo según el caso. Las entidades han informado que 13 de estos expedientes proceden de modificaciones, según

Procedimiento específico ADIF-PE-506-005-001 de modificación de actuaciones financiadas por el MRR, que han supuesto su inclusión con posterioridad a la licitación¹⁴.

Los expedientes con pliegos adaptados parcialmente (veinte) se ajustan de conformidad a la primera modificación de pliegos tipo, con dos excepciones, la del expediente 4.21/27110.0238, que en sus pliegos contiene los anejos con las declaraciones responsables, declaración de compromiso en relación con las actuaciones del PRTR y declaración de cesión y tratamiento de datos pero no incluye las cláusulas con la obligación de suscribir los citados anejos, de acreditar la inscripción en el censo de empresarios que recae sobre el adjudicatario y de las obligaciones del subcontratista derivadas de la financiación del contrato con fondos PRTR; y la del expediente 3.21/27507.0323, cuya fecha de licitación es del 11/02/2022, posterior a la segunda modificación de pliegos tipo, que debería tener, en consecuencia, sus pliegos ya adaptados.

Pliegos no adaptados

La forma de proceder de ADIF en relación con los pliegos no adaptados ha sido la de comunicar al contratista mediante una carta que el expediente cuenta con financiación europea a través del “Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia – Financiado por la Unión Europea – NextGenerationEU”, concretando el componente, línea de inversión e hitos / objetivos en los que se encuadra el contrato en el marco del PRTR.

Por otra parte, ADIF ha requerido a los contratistas la suscripción de las DACI, la declaración de compromiso de cumplir con los principios del PRTR en la ejecución de actuaciones, la declaración de cesión y tratamiento de datos en relación con la ejecución de actuaciones del PRTR y la declaración de las titularidades reales de los perceptores de fondos.

Resultado del análisis realizado sobre las declaraciones exigidas por la Orden HFP/1030/2021 en los expedientes de contratación

Se ha analizado la debida cumplimentación por parte de los adjudicatarios de los compromisos exigidos por el PRTR, en concreto, de las DACI, de las declaraciones responsables referidas al titular real del perceptor final de fondos, de las relativas a la cesión de datos y de las que afectan al cumplimiento de los principios del PRTR (a partir de ahora “Anejos” o “Modelos”). Para ello se ha utilizado la misma muestra seleccionada para analizar los pliegos de contratación, es decir, 194 expedientes del total de los declarados en el cumplimiento del Componente 6, objetivos CID #85, #88 y #95, medidas C6.I1, C6.I2 y C6.I3 respectivamente, que supone un 66,90 % del número de expedientes de contratación declarados y un 95,59 % del importe adjudicado imputado al MRR.

El análisis realizado ha arrojado los siguientes resultados:

1. En seis pliegos no adaptados (3.22/46504.0006, 3.19/46810.0053, 3.22/20830.0016, 3.20/20810.0063, 3.20/20810.0036 y 3.19/46810.0057) uno o varios de los anejos se encuentran firmados por directores de los que se desconoce si tienen poder de representación suficiente para vincular a la persona jurídica en cuyo nombre actúan. En un pliego no adaptado (3.19/27510.0019) y en otro adaptado parcialmente (4.21/41110.0234) no figura el cargo del firmante de algunos modelos.
2. En relación con la identificación de los titulares reales de los perceptores de fondos se ha detectado, en doce pliegos no adaptados (3.18/20810.0108, 3.20/41110.0172, 3.22/20830.0049, 3.21/20810.0053, 3.21/20830.0083, 3.22/46504.0006, 3.19/46810.0053,

¹⁴ Información proporcionada en fase de alegaciones.

3.19/20830.0086, 4.21/30830.0091, 3.19/27507.0319, 3.20/20830.0081 y 3.19/46810.0057) que se suscriben los modelos como representantes de personas jurídicas, apelando a la excepción contemplada en el artículo 6.3 de la Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo pero sin aportar ninguna acreditación de su cotización en bolsa. Por otra parte, en dos pliegos no adaptados (3.22/27507.0030 y 3.18/20830.0410), en seis pliegos parcialmente adaptados (4.21/41110.0234, 3.21/27510.0182, 3.21/27507.0284, 3.21/23108.0189, 3.21/27507.0289 y 4.21/27110.0238) y en tres pliegos adaptados (3.22/20810.0088, 3.22/20810.0084 y 3.22/20830.0051) suscriben los anejos representantes de personas jurídicas sin apelar a ninguna excepción ni acreditar su condición de empresa que cotiza en bolsa¹⁵. En cuatro pliegos no adaptados (3.21/41110.0208, 3.20/41110.0087, 3.21/20830.0169 y 3.21/20830.0163) y tres pliegos adaptados (3.22/20830.0032, 3.22/20830.0176 y 3.22/20830.0051) no se indica la fecha de nacimiento del titular real como exige el artículo 22.2.d) del Reglamento MRR.

Obligaciones en materia de información, comunicación y publicidad

Antes de la primera modificación de los pliegos tipo efectuada el 15 de octubre de 2021, existía una versión de los Pliegos de condiciones particulares de obras, servicios y suministros, de fecha 26 de julio de 2021, que incluía en el apartado V. “Extinción del contrato” del cuadro de características un apartado de “Cofinanciación Europea” en el que se mencionaba la financiación del contrato por la Unión Europea mediante los fondos NextGenerationEU y la obligación para la empresa adjudicataria de cumplir con las obligaciones de información y publicidad establecidas en el punto 2 del artículo 34 del Reglamento MRR.

Del análisis de expedientes realizado por el Tribunal, resulta que ni en los pliegos, ni en los contratos de cincuenta expedientes, cuya fecha de licitación es anterior a julio de 2021, se incluye mención a las obligaciones de publicidad del artículo 34.2 del Reglamento MRR. La razón es que en los pliegos de estos contratos o bien se indicaba que no procedía cofinanciación europea o la referencia de financiación era a las obligaciones de publicidad del Reglamento (UE) 1303/2013 aplicable al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)¹⁶.

Solicitada aclaración a las entidades fiscalizadas sobre el medio utilizado para poner en conocimiento de los adjudicatarios la obligación de cumplir con el citado precepto en los casos de que ni los pliegos, ni los correspondientes contratos, recojan tal obligación, se ha aportado un ejemplo de las notificaciones realizadas a los contratistas sobre la financiación MRR del contrato, así como la necesidad de recabar las declaraciones acreditativas del cumplimiento del artículo 8

¹⁵ ADIF y ADIF-AV alegan que no existe una obligación normativa para recabar la titularidad real de contratistas y subcontratistas. Sin embargo, tal obligación se encuentra expresamente recogida en el artículo 10 de la Orden HFP/1031/2021, y, en consonancia con ello, incluida en los modelos de pliegos tipo de las entidades.

¹⁶ Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo.

de la Orden HFP1030/2021 (cesión de datos entre las Administraciones Públicas; compromiso de cumplimiento de los principios transversales establecidos en el PRTR; inscripción en el Censo de empresarios, profesionales y retenedores de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria o en el Censo equivalente de la Administración Tributaria Foral; DACI; información sobre perceptores de fondos del PRTR).

No obstante, aunque en la documentación aportada no se informa, específicamente, de que la financiación MRR del contrato conlleva el cumplimiento de las obligaciones en materia de información, comunicación y publicidad en los términos establecidos en la normativa comunitaria y nacional aplicable, el riesgo de posible incumplimiento de obligaciones en esta materia se minimiza por lo siguiente:

- ✓ En el módulo MRR de la aplicación GFE consta un apartado específico de Publicidad MRR, en el que para cada expediente se incluye un enlace a los anuncios de licitación y adjudicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) y un campo en el que para cada contrato se indica si cumple o no con las obligaciones de publicidad.
- ✓ Adicionalmente, el citado apartado tiene habilitados los espacios “cartelería”, “banco de imágenes”, “nota de prensa” y “redes sociales” en los que incluir las medidas de información y comunicación adoptadas por el adjudicatario de cada expediente.

En consecuencia, sin perjuicio de lo indicado, se considera que las medidas implementadas por las entidades fiscalizadas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones en materia de información, comunicación y publicidad son adecuadas.

Cumplimiento de la normativa en materia de igualdad de género

El cuarto de los ejes del PRTR se centra en la igualdad de género, especialmente a través de medidas transversales orientadas a elevar la tasa de empleo femenino. Durante los trabajos de fiscalización se ha verificado que en los Pliegos de Cláusulas Administrativas de los instrumentos jurídicos analizados se incluía como condición especial de ejecución la obligación del contratista de emplear un porcentaje de trabajadoras igual o superior a la media nacional en el sector de la construcción sobre el total de nuevos empleos que se realizaran, siempre que la disponibilidad del mercado laboral de la construcción lo permitiera.

II.2.2. Medios propios

La utilización de medios propios por parte de las entidades fiscalizadas no solo se ha circunscrito a tareas de gestión y gobernanza del PRTR, sino que también se han formalizado encargos para la ejecución de actuaciones previstas en el Plan.

En el cuadro siguiente se indica el número y tipo de instrumentos jurídicos que ADIF y ADIF-AV han declarado en el cumplimiento de los objetivos CID 17, 85, 88 y 95, al ser los que sus indicadores utilizan esta unidad de medida (número de contratos u otros instrumentos jurídicos adjudicados).

CUADRO N.º 10: MEDIOS PROPIOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS
OBJETIVOS CID 17, 85, 88, 95

Medida	Objetivos CID	N.º Contratos	N.º Encargos	Total Instrumentos Jurídicos
C1.I3	17	228	27	255
C6.I1	85	124	17	141
C6.I2	88	114	6	120
C6.I3	95	34	-	34

Fuente: Elaboración propia

De los cincuenta encargos formalizados, el 8 % corresponde a la Empresa de Transformación Agraria, S.A., S.M.E., M.P.(TRAGSA) (4 encargos), el 2 % al Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX) (1 encargo) y el 90 % a INECO (45 encargos).

Con carácter general, estos encargos han consistido en servicios de consultoría y asistencia técnica para la redacción de proyectos o control de obras, excepto los cuatro encargos a TRAGSA, cuyo objeto se corresponde con la redacción de proyecto y ejecución de obras (dos encargos vinculados a las medidas C6.I1 y C6.I2) y con obras de ejecución (dos encargos vinculados a la medida C1.I3).

Tras el análisis se realizan las siguientes observaciones:

1. El apartado cuarto de la Resolución 1/2022 de la Secretaría General de Fondos Europeos, por la que se establecen instrucciones a fin de clarificar, entre otras cuestiones, la condición de entidad ejecutora, prevé que las entidades ejecutoras se valgan de otras entidades del sector público para llevar a cabo las acciones previstas en el PRTR, en cuyo caso estas entidades no tendrán la condición de entidades ejecutoras sino que, a efectos del sistema de gestión establecido en la Orden HFP/1030/2021, tendrán un carácter meramente instrumental. No obstante, se ha comprobado que en la aplicación CoFFEE tanto TRAGSA como CEDEX figuran como entidades instrumentales, mientras que INECO figura como entidad ejecutora.

A la solicitud de evidencias sobre la no consideración de INECO como entidad instrumental, ADIF se ha remitido a la citada Resolución, en concreto a la instrucción aclaratoria del apartado 3.1. donde se establece la delimitación de “entidades ejecutoras del PRTR” en los siguientes términos:

En el ámbito de la Administración General del Estado (AGE), son entidades ejecutoras del PRTR, con carácter general, los Ministerios que aparezcan específicamente identificados como tales en la descripción de los componentes recogida en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia aprobado por Consejo de Ministros con fecha 27 de abril de 2021. Excepcionalmente, podrán actuar también como entidades ejecutoras en el ámbito de la Administración General del Estado las entidades del sector público institucional vinculadas o dependientes de los Ministerios que aparezcan expresamente citadas como tales en los componentes del PRTR y que tengan competencias funcionales para ello conforme al Real Decreto de estructura correspondiente o a sus Estatutos de funcionamiento.

Sin embargo, en el documento descriptivo del Componente 6 solo figura una citación expresa a INECO relacionada con su subcontratación por el MITMA para tareas de gobernanza, gestión y seguimiento de las actividades del PRTR gestionadas de forma directa por el propio Ministerio en la medida C6.I2. En definitiva, no figura citada INECO en actuaciones competencia de ADIF y ADIF-AV.

En consecuencia, no se ha dispuesto de evidencia que acredite la condición de INECO como entidad ejecutora del PRTR, por lo que, conforme al apartado Cuarto de la Resolución 1/2022, INECO tiene la consideración de entidad instrumental de ADIF y ADIF-AV, al igual que los otros medios propios¹⁷.

2. Establece el apartado Cuarto, n.º 3.c) de la citada Resolución 1/2022 que las entidades instrumentales deben cumplir con todos los principios transversales del MRR, de acuerdo con el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021, y con los principios de gestión específicos del PRTR previstos en el artículo 2 de la Orden HFP/1030/2021, con el mismo nivel de exigencia que el requerido para las entidades ejecutoras, incluidas las obligaciones de disponer de un Plan de medidas antifraude y la de exigir las declaraciones previstas en el [Anexo IV](#) (ausencia de conflicto de interés, cesión y tratamiento de datos y compromiso de cumplimiento de principios transversales). ADIF ha aportado el documento con las “Condiciones generales de ejecución de aplicación a los encargos a medios propios” en su versión anterior y posterior a la entrada en vigor de la Orden HFP/1030/2021.

Se ha constatado que la citada instrucción interna incluye el cumplimiento por el medio propio de las obligaciones en materia de información y publicidad requeridas en la normativa nacional y europea; la obligación de aportar a ADIF/ADIF-AV, tras la recepción de la aprobación y formalización del encargo, las declaraciones responsables relacionadas con el PRTR cuyos modelos se adjuntan como anejo (declaración de cesión y tratamiento de datos en relación con la ejecución de actuaciones del PRTR, DACI, declaración de compromiso de cumplimiento de principios transversales del PRTR y declaración sobre perceptores de fondos del PRTR: contratistas y subcontratistas), e introduce un apartado referido a los subcontratistas y a su obligación de presentar al medio propio antes de iniciar los trabajos y debidamente firmadas las citadas declaraciones. Sin embargo, no se incluye la obligación de disponer de un Plan de medidas antifraude.

Se ha comprobado, a través de una muestra de trece expedientes del Componente 6, de un total de veintitrés, que los medios propios han presentado las declaraciones arriba referidas. Igualmente, se ha comprobado que tanto TRAGSA como INECO disponen de un Plan de medidas antifraude para la ejecución del PRTR localizable en sus correspondientes páginas web. El CEDEX se encuentra sujeto al plan de medidas antifraude del MITMA, referenciado en su web como parte del canal de información específico habilitado para comunicaciones relativas al desarrollo del PRTR.

¹⁷ **ADIF y ADIF-AV alegan que el Tribunal de Cuentas no está considerando el apartado 3.1 de la Resolución 1/2022 de la Secretaría General de Fondos Europeos, que exige que las entidades ejecutoras se encuentren citadas expresamente como tales en los componentes, y que en el documento descriptivo del componente 6 figura una citación expresa a INECO relacionada con la subcontratación por el MITMA. Sin embargo, en el Componente 6 se cita a INECO exclusivamente en relación con una actuación del MITMA (Gobernanza y gestión del Plan del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana) “que incluye los gastos en los que incurrirá el MITMA durante el transcurso del Plan para la gobernanza, gestión y seguimiento de todas las tareas asociadas con las actividades del Plan gestionadas de forma directa por el propio Ministerio (a excepción de las llevadas a cabo por ADIF)”. En consecuencia, los encargos a INECO para tareas de gestión y gobernanza formalizados por las entidades ejecutoras ADIF y ADIF-AV no se encuentran amparados por la Resolución 1/2022.**

II.2.3. Principio de “no causar perjuicio significativo al medioambiente” (DNSH)

De acuerdo con el Reglamento MRR, el Mecanismo debe financiar actividades que respeten plenamente las normas y prioridades de la Unión en materia climática y medioambiental, así como el principio de «no causar un perjuicio significativo» en el sentido del artículo 17 del Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo¹⁸ (DNSH). También la Orden HFP/1030/2021 lo incluye como un principio o criterio específico, de obligatoria consideración en la planificación y ejecución de los componentes del PRTR, y por lo tanto transversal en el conjunto del Plan.

En el citado artículo 17 se recogen los seis objetivos medioambientales a partir de los cuales se evalúa la viabilidad medioambiental de las actuaciones en el sentido de que no causen un perjuicio significativo a alguno de ellos. Se trata de los objetivos climáticos “Mitigación del cambio climático” y “Adaptación al cambio climático”, y de los objetivos ambientales “Uso sostenible y protección de los recursos hídricos y marinos”, “Economía circular, incluidos la prevención y el reciclado de residuos”, “Prevención y control de la contaminación a la atmósfera, el agua o el suelo” y “Protección y restauración de la biodiversidad y los ecosistemas”.

ADIF y ADIF-AV han elaborado la Instrucción Técnica “Gestión y acreditación del cumplimiento del DNSH en las actuaciones financiadas por el MRR” (ADIF-IT-506-005-032) para el cumplimiento de este principio de gestión específico.

La Instrucción señala el carácter transversal del DNSH, que se debe aplicar a todo tipo de actuaciones para cumplir con los citados objetivos medioambientales. También indica que el principio no solo debe cumplirse en la fase de planificación, sino que deberá estar reflejado de forma explícita durante todo el ciclo de vida de la actividad, teniendo en cuenta los efectos posteriores y justificando que todos los actores lo cumplen con rigor en cada uno de los pasos.

En el “Procedimiento de Evaluación, selección, seguimiento y cumplimiento de actuaciones financiadas por el MRR” (ADIF-PG-506-005-030) se prevé la elaboración de una “Ficha DNSH” por parte de los responsables de la DFEyFP en la que, para cada uno de los objetivos medioambientales, se justifique y acredite su cumplimiento. La ficha DNSH se realiza tanto para acreditar los HyO económicos como los físicos. A este respecto, en los procedimientos de las entidades fiscalizadas se diferencian los HyO según su naturaleza: económicos aquellos cuyos indicadores son “adjudicación de instrumentos jurídicos” y físicos referidos a “kilómetros de líneas férreas, estaciones, accesos a puertos y terminales intermodales”, una vez ejecutadas y recepcionadas las obras.

Por su parte, en la Instrucción se especifica que la verificación del cumplimiento del DNSH se refiere, exclusivamente, a contratos de ejecución de obras mediante los que se produce una intervención física sobre el terreno, a pesar de que mediante el MRR se financian actividades de ADIF y ADIF-AV de diferente naturaleza, como contratos de redacción de los proyectos constructivos, contratos de asistencia técnica o contratos de suministro y/o montaje, entre otros. También se incluye el modelo de Ficha DNSH y se enumeran los documentos que acreditan el cumplimiento de cada uno de los seis objetivos medioambientales, según se trate de hito económico o físico.

¹⁸ Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088.

Cabe señalar que la evaluación de algunos objetivos medioambientales puede ser simplificada o sustantiva, lo que se determina en los anexos 1 de los documentos descriptivos de los componentes del PRTR dedicados al principio del DNSH. La diferencia entre ambas evaluaciones deriva del impacto o contribución de la medida sobre el objetivo medioambiental, de forma que, si se prevé un impacto nulo o insignificante o, en caso de impacto, contribuye sustancialmente o su apoyo es del 100 % al objetivo medioambiental, procede la evaluación simplificada. A sensu contrario, se debe realizar una evaluación más exhaustiva que justifique por qué el objetivo medioambiental no se ve afectado.

En el caso de las medidas C1.I3 “Actuaciones de mejora de la calidad y fiabilidad en el servicio de Cercanías”, C6.I1 “Red nacional de transporte: Corredores europeos” y C6.I2 “Red transeuropea de transporte. Otras actuaciones”, es posible realizar una *evaluación simplificada* en los dos objetivos climáticos, “Mitigación del cambio climático” y “Adaptación al cambio climático” debido a los campos de intervención asociados a estas medidas, cuya contribución climática es del 100 %:

- C1.I3: campo de intervención 069bis “Otros ferrocarriles reconstruidos o modernizados – eléctricos/cero emisiones”.
- C6.I1: campo de intervención 064 “Ferrocarriles de nueva construcción o mejorados: red básica de la RTE-T”.
- C6.I2: campo de intervención 065 “Ferrocarriles de nueva construcción o mejorados: red global de la RTE-T”.

En lo que respecta a la medida C6.I3 “Intermodalidad y logística”, se considera que tiene un impacto nulo o insignificante sobre el objetivo “Mitigación del cambio climático” por ser una medida que promueve el cambio modal de mercancías por carretera a un medio de bajas emisiones como es el ferrocarril, por lo que también cabe la *evaluación simplificada* en este objetivo. Por otra parte, para la actuación de accesos ferroviarios exteriores a puertos el campo de intervención asociado tiene un coeficiente de contribución climática del 100 %:

- C6.I3: campos de intervención 078 “Transporte multimodal (RTE-T)” y 064 “Ferrocarriles de nueva construcción o mejorados: red básica de la RTE-T”, con unos coeficientes de contribución climática del 40 % y del 100 % respectivamente.

Además, la medida C1.I3 tampoco requiere de una evaluación sustantiva para el objetivo ambiental “Prevención y control de la contaminación a la atmósfera, el agua o el suelo” porque las actuaciones que incluye no conllevan un aumento significativo de las emisiones de contaminantes atmosféricos e incluso estas se verán reducidas por la implantación de políticas y medidas de cambio modal.

A pesar de no resultar preciso, en la Instrucción se establece que se va a realizar la evaluación sustantiva sobre los objetivos indicados.

Se ha analizado una muestra de 38 expedientes de obra de las medidas C6.I1, C6.I2 y C6.I3 del Componente 6 que representan el 42,22 % de los expedientes de obra incluidos en la muestra de 194 expedientes seleccionada para el análisis de pliegos; y de 20 expedientes de obra de la medida C1.I3 del Componente 1 que representan el 66,66 % de los expedientes declarados en los objetivos CID 14 y 16. Se ha comprobado la justificación y acreditación de cada uno de los objetivos medioambientales mediante la cumplimentación de las Fichas DNSH y la documentación pertinente registrada en la aplicación GFE, que constituye la evidencia del cumplimiento de los objetivos medioambientales. La documentación varía en función de que la acreditación del DNSH se produzca en obras adjudicadas (hito económico) o finalizadas y recepcionadas (hito físico).

Resultados de la muestra analizada

Los expedientes de obra de las medidas C6.I1, C6.I2 y C6.I3 se corresponden con la acreditación del DNSH en hito económico o “adjudicación de instrumentos jurídicos” (objetivos CID #85, #88 y #95), en tanto que los expedientes de obra de la medida C1.I3 del Componente 1 (objetivos CID #14 y #16) corresponden a obras ejecutadas y recepcionadas, hito físico.

Las constataciones obtenidas en el análisis de estos expedientes han sido las siguientes:

- ✓ Fichas DNSH. En todos los casos se han cumplimentado las fichas conforme al modelo.
- ✓ La documentación acreditativa de cada objetivo medioambiental, que varía según se trate de acreditación de hito económico o físico, se corresponde con la identificada en la Instrucción Técnica para cada objetivo:
 - Objetivo de “Adaptación al cambio climático”. Constan los encargos de “estudio de análisis de resiliencia, riesgos y plan de adaptación de la infraestructura ferroviaria frente a los impactos potenciales asociados al cambio climático” para las obras adjudicadas, así como los informes emitidos a este respecto para las obras finalizadas.
 - Objetivos “Recursos hídricos”, “Prevención de la contaminación” y “Protección de la biodiversidad”. Constan las resoluciones del órgano ambiental (Declaración de Impacto Ambiental -DIA- o Informe de Impacto Ambiental -IIA-) y certificado de cumplimiento o informe de adecuación a la DIA/IIA o, en su caso, nota de exención de evaluación de impacto ambiental e informe de adecuación ambiental.

De acuerdo con lo recogido en la Instrucción Técnica, como evidencia del cumplimiento de los objetivos DNSH durante la ejecución de las obras, la información referida en el párrafo anterior se completa con uno de los siguientes documentos emitidos por el responsable del seguimiento de la vigilancia ambiental: Informe previo al Acta de Recepción de obra o Informe de acreditación ambiental o Informe final de seguimiento ambiental, lo que se ha comprobado sin detectar incidencias.

- Objetivo de “Economía circular”. Constan los estudios de gestión de residuos de los proyectos constructivos y el Plan de gestión de residuos de construcción y demolición elaborado por los adjudicatarios o, en ausencia de dichos documentos, nota para justificar el correcto tratamiento de la gestión de residuos.

También se incluye el certificado y ficha de cumplimiento del objetivo de transición a la economía circular y los certificados emitidos por los gestores de residuos autorizados o, en su caso, la justificación de ausencia de estos últimos certificados por no haberse generado residuos durante la realización de las obras.

Además, para el objetivo “Mitigación del cambio climático” se indica en cada ficha que no se espera la emisión de gases de efecto invernadero, bien por tratarse de una infraestructura electrificada y que forma parte de la RTE-T, o de una infraestructura en actuaciones de terminales intermodales y logísticas estratégicas o en actuaciones de accesos ferroviarios exteriores a los puertos y otras actuaciones para impulsar la intermodalidad para el transporte ferroviario.

En conclusión, la acreditación del principio de DNSH se ajusta a lo dispuesto en la Instrucción Técnica, sin que se hayan detectado incidencias.

II.3. ANÁLISIS DEL SISTEMA ESTABLECIDO POR ADIF Y ADIF-AV EN RELACIÓN CON EL SEGUIMIENTO DE LAS ACTUACIONES, HyO ASIGNADOS A LAS ENTIDADES Y VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE HyO A 31 DE DICIEMBRE DE 2024

II.3.1. HyO asignados a las entidades

En el ámbito del PRTR se identifican los siguientes tipos de HyO:

- Los Hitos y Objetivos CID: son aquellos cuya consecución es imprescindible para poder solicitar los desembolsos de los fondos del MRR. Forman parte de la Decisión de Ejecución del Consejo o Council Implementing Decision (CID) de 13 de julio de 2021 (anexo CID). Cada HyO CID se asocia a una única medida (Componente más línea de inversión).
- Los Hitos y Objetivos OA: se definen para monitorizar los Hitos y Objetivos CID. Se incluyen en el Acuerdo Operativo u Operational Arrangements (OA). También cada HyO OA se asocia a una única medida.
- Los Hitos y Objetivos de Gestión: se definen para la gestión y seguimiento interno. Se asocian a Proyectos, Subproyectos o Líneas de acción, y no forman parte ni del CID ni del OA. Son, en concreto, los que corresponden cumplir a las entidades ejecutoras. Los HyO CID, al igual que los OA, se desagregan y asignan a los Proyectos¹⁹ que integran cada una de las medidas, pasando a denominarse *HyO de gestión críticos (relacionados con los HyO CID)* y *no críticos (vinculados con los HyO OA)*.

En el anexo CID de la Decisión de Ejecución de 13 de julio de 2021 se incluyen los indicadores de medición, los requisitos y la fecha límite para acreditar el cumplimiento de los HyO previstos. A fecha de este Informe, la citada Decisión de Ejecución y anexo CID, han sido modificados en cuatro ocasiones, previa solicitud de España de conformidad con el artículo 21 del Reglamento MRR. Las tres primeras han supuesto cambios que han afectado a los HyO CID de medidas en las que participan las entidades fiscalizadas:

- Modificación de 17 de octubre de 2023 (Adenda de 2023): Constituye una actualización del documento aprobado en julio de 2021, incluye un nuevo capítulo (REPowerEU) y se realizan adiciones y modificaciones que afectan a 143 medidas del PRTR.
- Modificación de 14 de mayo de 2024: Afecta a 16 medidas del PRTR (mayo 2024).
- Modificación de 21 de enero de 2025: Afecta a 33 medidas del PRTR (enero 2025).
- Modificación de 13 de mayo de 2025: Afecta de 12 medidas del PRTR.

A continuación, se identifican los HyO CID asociados a medidas en las que participan ADIF y ADIF-AV en su condición de ejecutoras, indicando las solicitudes de pago en las que se prevé su declaración y los HyO críticos que corresponden a estas Entidades, así como los aspectos cambiados en las sucesivas modificaciones de la Decisión de Ejecución de 13 de julio de 2021.

¹⁹ **Proyecto: Conjunto de acciones, recursos y medios bajo la dirección de un único responsable (entidad ejecutora), que se crea para conseguir, en un plazo determinado de tiempo, la finalidad o resultados para los que se han definido las medidas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Orden HFP/1031/2021).**

II.3.1.1. ACTUACIONES DE MEJORA DE LA CALIDAD Y FIABILIDAD EN EL SERVICIO DE CERCANÍAS FERROVIARIAS (C1.I3)

De acuerdo con el documento descriptivo del Componente 1, en esta línea de inversión se incluye la realización de “Inversiones en infraestructuras de Cercanías ferroviarias” a lo largo de todo el territorio nacional en aquellos núcleos de población que cuentan con servicios ferroviarios de proximidad, y comprenden la mejora de los distintos subsistemas que conforman el sistema ferroviario incluidas las estaciones.

En el cuadro siguiente se identifica la versión actualizada de los HyO CID que se encontraban previstos en la Decisión de Ejecución de 13 de julio de 2021, los indicadores pertinentes y la fecha límite de cumplimiento, con indicación de la solicitud de pago en la que se prevé su inclusión.

**CUADRO N.º 11: PARTICIPACIÓN DE ADIF Y ADIF-AV EN LA MEDIDA C1.I3
OBJETIVOS CID**

Objetivo #	Denominación	Indicador Cuantitativo			Plazo		Descripción de cada HyO	Solicitud de Pago
		Unidad	Valor Ref.	Meta	Trim.	Año		
14	Líneas ferroviarias de Cercanías actualizadas	Número (km)	0	200	T2	2023	Al menos 200 km de líneas ferroviarias de Cercanías actualizadas. Las intervenciones pueden incluir, entre otras, cualquiera de las siguientes: renovación de vías o andenes, o mejora de las instalaciones de electrificación o seguridad y comunicaciones / señalización o de los sistemas de seguridad, y se implementarán a lo largo del territorio nacional.	5ª
17	Contratos u otros instrumentos jurídicos adjudicados para inv. en líneas ferroviarias de corta distancia	Contrato u otro instrumento jurídico	0	288	T2	2023	Al menos 288 contratos u otros instrumentos jurídicos adjudicados en todo el territorio nacional relacionados con inversiones en líneas ferroviarias de Cercanías.	5ª
18	Líneas ferroviarias de Cercanías actualizadas	Número (km)	200	700	T2	2026	Al menos 700 km de líneas ferroviarias de Cercanías actualizadas. Las intervenciones incluyen, entre otras, cualquiera de las siguientes: renovación de vías o andenes, o mejora de las instalaciones de electrificación o seguridad y comunicaciones / señalización o de los sistemas de seguridad, y se implementarán a lo largo del territorio nacional. (Referencia: Fecha de cumplimiento del objetivo 14)	9ª
16	Estaciones de Cercanías nuevas o mejoradas	Número	0	20	T2	2023	Al menos 20 estaciones de Cercanías mejoradas o de nueva construcción por ADIF/ADIF-AV. Las obras pueden incluir, entre otras, obras de accesibilidad, mejora de edificios o andenes, construcción de nuevas estaciones, y/o vías férreas nuevas o renovadas.	5ª
20	Estaciones de Cercanías nuevas o mejoradas	Número	20	70	T2	2026	Al menos 70 estaciones de Cercanías mejoradas o de nueva construcción por ADIF/ADIF-AV. Las obras pueden incluir, entre otras, obras de accesibilidad, mejora de edificios o andenes, construcción de nuevas estaciones, y/o vías férreas nuevas o renovadas. (Referencia: Fecha de cumplimiento del objetivo 16)	9ª

Fuente: Elaboración propia

Modificación de 14 de mayo de 2024 de la Decisión de Ejecución de 13 de julio de 2021

La modificación afecta a dieciséis medidas, entre las que se encuentra la C1.I3. Respecto de esta y otras medidas, se refleja la siguiente justificación: *“España ha explicado que, en el caso de siete de las medidas, no es posible demostrar la consecución de quince hitos y objetivos porque los procedimientos internos españoles no generan pruebas primarias inequívocas con las que se pueda verificar explícitamente el cumplimiento satisfactorio de dichos hitos y objetivos. Los tipos de indicador que se utilizan para evaluar el cumplimiento satisfactorio deben modificarse para que se pueda realizar tal verificación, sin cambiar los objetivos o la naturaleza de las medidas pertinentes. Las cantidades concretas de estos nuevos indicadores deben establecerse de modo que se mantenga el nivel de ambición de las medidas correspondientes”.*

La modificación afecta al objetivo con el número secuencial 17 de la medida I3 (inversión: Actuaciones de mejora de la calidad y fiabilidad en el servicio de Cercanías) en el marco del

Componente 1 (Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos)²⁰.

En consecuencia, el indicador del objetivo 17, que inicialmente rezaba “*Presupuesto acumulado concedido para inversiones en líneas ferroviarias de corta distancia, 1.619.000.000 euros*”, pasa a ser “*288 contratos u otros instrumentos jurídicos adjudicados*”.

Modificación de enero de 2025 de la Decisión Ejecutiva de 2021

Por otra parte, en esta modificación se pone de manifiesto que “*España ha explicado que se han modificado 24 medidas para aplicar mejores alternativas con el fin de alcanzar la ambición original de la medida*”. Esto afecta a los objetivos con los números secuenciales 14, 16, 18, 19 y 20 y a la descripción de la medida I3 (inversión: Actuaciones de mejora de la calidad y fiabilidad en el servicio de Cercanías) del Componente 1.

Las modificaciones afectan a los siguientes aspectos:

- Plazo para dar cumplimiento a los indicadores de los objetivos CID 14, que inicialmente era el cuarto trimestre de 2023 (T4) y se modifica al segundo trimestre (T2); Objetivo 16, que inicialmente era T4 2023 y se modifica a T2; y Objetivo 17, que inicialmente era T4 2024 y se modifica a T2 del año 2023, adelantándose para su inclusión en el quinto tramo de financiación del MRR.
- Se modifica la descripción de los objetivos CID 14 y CID18, en concreto, la definición del término “Cercanías”, que en principio integraba los tramos situados en zonas urbanas o metropolitanas y, a partir de la modificación, de acuerdo con la descripción de la medida C1.I3, incluye las inversiones en infraestructuras de Cercanías ferroviarias que se realicen “a lo largo de todo el territorio nacional en núcleos de población que cuentan con servicios ferroviarios de proximidad”.
- Se modifica la descripción de los objetivos CID 16 y 20 que contemplaban las obras de mejora de estaciones, para incluir también la construcción de nuevas estaciones.

Asignación a ADIF/ADIF-AV - HyO críticos.

En el Acuerdo Operativo se identifica a MITMA y ADIF como responsables de la implementación de los objetivos 14, 18, 16 y 20. Los dos primeros son secuenciales y tienen como meta final alcanzar 700 km de líneas ferroviarias de Cercanías actualizadas a 30 de junio de 2026. Por su parte, los objetivos 16 y 20, que también tienen carácter secuencial, comparten la meta final de que ADIF/ADIF-AV consigan 70 estaciones de Cercanías mejoradas o de nueva construcción en la citada fecha.

En cuanto al objetivo CID 17 (288 contratos o instrumentos jurídicos adjudicados) también se identifica como responsable de su implementación a RENFE. En consecuencia, y de acuerdo con los certificados de cumplimiento aportados por ADIF y ADIF-AV, se realiza la siguiente distribución: 198 contratos/instrumentos jurídicos para ADIF y 39 para ADIF-AV, lo que supone un valor objetivo total de 237 contratos o instrumentos jurídicos adjudicados por ambas entidades.

²⁰ Decisión de Ejecución del Consejo de 14 de mayo de 2024 por la que se modifica la Decisión de Ejecución de 13 de julio de 2021 relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España (considerando 4).

II.3.1.2. RED NACIONAL DE TRANSPORTE: CORREDORES EUROPEOS (C6.I1)

En esta línea de inversión se incluyen distintas actuaciones dirigidas a la construcción de nuevas infraestructuras ferroviarias en los Corredores y a la modernización y mejora de las ya existentes, con intervenciones en inversiones principalmente de la siguiente tipología: plataforma; reposición de servicios; vía; electrificación; señalización y control de tráfico; telecomunicaciones y estaciones, tanto la mejora y rehabilitación de estaciones existentes como la construcción de nuevas.

En el cuadro siguiente se identifican los objetivos CID previstos, los indicadores pertinentes y la fecha límite de cumplimiento, con detalle de la solicitud de pago en la que se prevé su inclusión.

**CUADRO N.º 12: PARTICIPACIÓN DE ADIF Y ADIF-AV EN LA MEDIDA C6.I1
OBJETIVOS CID**

Objetivo #	Denominación	Indicador Cuantitativo			Plazo		Descripción del objetivo	Solicitud de Pago
		Unidad	Valor Ref.	Meta	Trim.	Año		
85	Red básica de la RTE-T adjudicación de contratos	contrato u otro instrumento jurídico	0	144	T4	2022	Al menos 144 contratos o instrumentos jurídicos adjudicados que incluyan acciones en uno o varios de los corredores de la red básica de la RTE-T (las obras deben ser de la tipología ya referida y en las secciones de corredor que se indican en la tabla posterior)	4.ª
86	Red básica de la RTE-T progreso de las obras	Número (km)	0	335	T4	2024	Al menos 335 kilómetros de trabajos completados en la red principal de la RTE-T en los corredores y con las características definidas en el objetivo 85 del T4 2022.	7.ª
87	Red básica de la RTE-T finalización de las obras	Número (km)	335	1.400	T2	2026	Al menos 1.400 kilómetros de obras completadas en la red principal de la RTE-T en los corredores y con las características definidas en el objetivo 85, del T4 2022 (valor de referencia: 31 de diciembre de 2024).	9.ª

Fuente: Elaboración propia

Adenda de 2023 a la Decisión de Ejecución de 13 de julio de 2021

En la primera modificación de la Decisión y del anexo CID (Adenda 2023) se hace constar que *“España ha explicado que seis medidas ya no son realizables en los términos específicos previstos en el PRTR original, debido a cambios en la demanda del mercado como consecuencia de cambios en las condiciones del mercado, incluido el aumento de los costes”*. En concreto, la modificación afecta al objetivo 85 de la medida I1 (inversión: Red Transeuropea de Transporte: Corredores europeos) en el marco del Componente 6 [Movilidad sostenible (larga distancia)]. Sobre esta base, España ha solicitado que se amplíe la lista de corredores para las adjudicaciones de proyectos, al tiempo que se mantiene la ambición original²¹.

Tras la modificación, las secciones de corredor actualizadas donde se realizarán las intervenciones son las siguientes:

²¹ Decisión de Ejecución del Consejo de 17 de octubre de 2023 por la que se modifica la Decisión de Ejecución de 13 de julio de 2021 relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España (considerando 48).

CUADRO N.º 13: SECCIONES DE CORREDOR ACTUALIZADAS TRAS MODIFICACIÓN

CORREDOR ATLÁNTICO	CORREDOR MEDITERRÁNEO	ATLÁNTICO/MEDITERRÁNEO
• Y Vasca: Vitoria-Bilbao-San Sebastián/Astigarraga-Irún • Valladolid-Palencia-León • León-La Robla-Pola de Lena • Castejón-Pamplona-Logroño-Bilbao • A Coruña-Vigo-Ourense • Ourense-Monforte • Monforte-León • Talayuela-Plasencia-Cáceres-Mérida-Badajoz • Talayuela-Madrid-Valladolid-Vitoria • Sevilla Huelva	• Madrid-Zaragoza-Tarragona • Frontera francesa-Barcelona / Tarragona-Vandellós • Vandellós-Castellón • Sagunto - Teruel - Zaragoza • Zaragoza - Tarragona • Castellón - Valencia - La Encina-Alicante • Alcázar de San Juan - La Encina • Murcia - Cartagena • Murcia - Almería • Utrera - Antequera Santa Ana • Madrid - Valencia	• Conexión LAV Barcelona-LAV Levante • Aranjuez-Alcázar de San Juan-Manzanares-Córdoba-Algeciras • Madrid-Sevilla

Fuente: Elaboración propia

Modificación de mayo de 2024 de la Decisión Ejecutiva de 2021

La segunda modificación (mayo de 2024) referida a los tipos de indicador también afecta al CID 85. Inicialmente identificado como “hito 85”, cuyo indicador rezaba “*Notificación oficial de la adjudicación del proyecto, 1.400.000.000 euros de presupuesto asignado a la red básica de la RTE-T*” y que con la modificación pasa a considerarse objetivo, no hito, con el siguiente indicador: “*144 contratos u otros instrumentos jurídicos adjudicados*”.

Asignación a ADIF/ADIF-AV – HyO críticos.

Los tres objetivos CID se refieren a la misma línea de actuación “Red básica de la RTE-T”, son secuenciales en el tiempo y su ejecución corresponde a ADIF y ADIF-AV. La meta final se concreta en 1.400 kilómetros de obras completadas en la red principal de la RTE-T, en inversiones de la naturaleza y en las secciones de los Corredores Atlántico y Mediterráneo ya indicadas.

II.3.1.3. RED TRANSEUROPEA DE TRANSPORTE. OTRAS ACTUACIONES (C6.I2)

En esta línea de inversión se contemplan actuaciones en las infraestructuras ferroviarias de la RTE-T no incluidas en los corredores de la red básica. En el ámbito ferroviario las intervenciones se agrupan en uno o más de los siguientes tipos:

- Mejora de la infraestructura tecnológica para la gestión del tráfico ferroviario.
- Seguridad (ciberseguridad, instalación de detectores de caída de obstáculos, etc.).
- Protecciones acústicas / mapas de ruido.
- Desarrollo de la tecnología satélite aplicada a la señalización ferroviaria ERTMS.
- Electrificación de secciones (p. ej., Monforte-Lugo)
- Renovación de vías (p. ej., Soria-Torralba y Monforte-Lugo)
- Mejora del subsistema control mando y señalización (p. ej., Soria-Torralba y Ávila-Salamanca)

- Creación de nuevas secciones o variantes (p. ej., Palencia-Santander, variante de Rincón de Souto y Variante de Orense).

Los objetivos CID previstos, los indicadores pertinentes y la fecha límite de cumplimiento, con indicación de la solicitud de pago, se identifican a continuación.

CUADRO N.º 14: PARTICIPACIÓN DE ADIF Y ADIF-AV EN LA MEDIDA C6.I2
OBJETIVOS CID

Objetivo #	Denominación	Indicador Cuantitativo			Plazo		Descripción de cada hito y objetivo	Solicitud de Pago
		Unidad	Valor Ref.	Valor Meta	Trim.	Año		
88	Contratos adjudicados de transporte ferroviario de la red RTE-T y de la red de carreteras del Estado	contrato u otro instrumento jurídico	0	188	T4	2022	Al menos 188 contratos u otros instrumentos jurídicos adjudicados que incluyan intervenciones en distintos modos de transporte: intervenciones ferroviarias en la red no básica RTE-T y para las carreteras de la red de carreteras del Estado. Nota: Las intervenciones en el ámbito ferroviario se incluye en una letra a) y son las arriba referidas.	4. ^a
89	Red no básica de la RTE-T: progreso de las obras ferroviarias	Número (km)	0	347	T4	2024	Al menos 347 kilómetros de obras finalizadas con el objetivo de hacer la red ferroviaria más interoperable fundamentalmente en relación con la RTE-T; el objetivo final es que el total de las obras represente al menos 900 kilómetros de red. Las obras se ajustarán a los tipos de intervenciones definidos en la letra a) del objetivo 88.	7. ^a
92	RTE-T nueva o mejorada, otras obras.	Número (km)	347	900	T2	2026	Al menos 900 kilómetros de obras finalizadas con el objetivo de hacer la red ferroviaria más interoperable fundamentalmente en relación con la RTE-T. Las obras se ajustarán a los tipos de intervenciones definidos en la letra a) del objetivo 88. (valor de referencia: 31 de diciembre de 2024).	9. ^a

Fuente: Elaboración propia

Modificación de mayo de 2024 de la Decisión de Ejecución de 2021

La modificación afecta al indicador del CID 88, que inicialmente estaba identificado como “hito” y tenía como indicador: “*Notificación oficial de la adjudicación del proyecto, presupuesto acumulado adjudicado de 1.000.000.000 EUR para intervenciones en la red no básica RTE-T en diferentes modos de transporte (ferrocarril y carretera)*”. Tras la modificación el CID 88 pasa a considerarse “objetivo” con el siguiente indicador: “*188 contratos u otros instrumentos jurídicos adjudicados*”.

Asignación a ADIF/ADIF-AV – HyO críticos

Los tres objetivos CID definidos para la medida C6.I2 son secuenciales en el tiempo y los dos últimos, #89 y #92, referidos a la “red ferroviaria”, de ejecución íntegra por las entidades fiscalizadas, mientras que el objetivo #88 abarca intervenciones tanto de la red no básica RTE-T (que corresponde a ADIF/ADIF-AV) como de la red de carreteras del Estado (competencia de la Dirección General de Carreteras). Para este último objetivo, de acuerdo con la información aportada por las entidades, la asignación a ADIF y ADIF-AV, ha sido de 120 contratos o instrumentos jurídicos adjudicados en conjunto para ambas.

II.3.1.4. INTERMODALIDAD Y LOGÍSTICA (C6.I3)

Esta medida, que desarrolla gran parte del eje 6 de la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada, tiene como objetivo mejorar la eficiencia del sistema de transporte y distribución de mercancías, mediante el fomento de la intermodalidad y la modernización y mejora de los nodos de distribución.

ADIF participa en el desarrollo de TILOS estratégicas y en la construcción y mejora de los accesos ferroviarios a puertos. Se prevén inversiones en infraestructuras ferroviarias en cuatro terminales estratégicas (Vicálvaro en Madrid; Fuente de San Luis en Valencia; La Llagosta en Barcelona y Júndiz en Alava) para impulsar el transporte ferroviario de mercancías, estableciendo como objeto principal la transferencia modal de mercancías de la carretera al ferrocarril. De forma adicional, se llevarán a cabo inversiones en infraestructuras ferroviarias en otras terminales intermodales y logísticas, con el mismo objetivo de potenciar el tráfico de mercancías por ferrocarril y hacerlo más competitivo. En concreto en Can Tunis (Barcelona); Orduña (Bizkaia); Lezo (Gipuzkoa); Muriedas (Santander) y Escombreras (Murcia).

También, como parte de esta estrategia de impulso del transporte de mercancías por ferrocarril, se prevén inversiones destinadas a la construcción y mejora de los accesos ferroviarios exteriores al Puerto de Castellón y al Puerto de A Coruña²² y la implementación en distintos puntos de la red ferroviaria de interés general de apartaderos de 750 metros.

Los objetivos CID relacionados con las actuaciones referidas, junto con los indicadores pertinentes, fecha de cumplimiento y solicitud de pago en la que se prevé su inclusión se identifican en el cuadro siguiente.

²² ADIF participa como entidad instrumental de Puertos del Estado para el acceso al Puerto de A Coruña.

CUADRO N.º 15: PARTICIPACIÓN DE ADIF Y ADIF-AV EN LA MEDIDA C6.I3
OBJETIVOS CID

Objetivo #	Denominación	Indicador Cuantitativo			Plazo		Descripción de cada hito y objetivo	Solicitud de Pago
		Unidad	Valor Ref.	Meta	Trim.	Año		
95	Número de contratos u otros instrumentos jurídicos adjudicados para mejorar las infraestructuras intermodales y logísticas	contrato u otro instrumento jurídico	0	66	T4	2022	Al menos 66 contratos u otros instrumentos jurídicos adjudicados , incluidas las intervenciones para mejorar las infraestructuras intermodales y logísticas. Nota: Los ámbitos de las intervenciones se incluyen en las letras a), b) c), d) y e). ADIF participa en las letras a), b) y c)...	4. ^a
96	Número de contratos u otros instrumentos jurídicos adjudicados para mejorar las infraestructuras intermodales y logísticas	contrato u otro instrumento jurídico	66	105	T4	2024	Un número acumulado de al menos 105 contratos u otros instrumentos jurídicos adjudicados , teniendo en cuenta los contratos u otros instrumentos jurídicos ya evaluados en el marco del objetivo 95, incluidas las intervenciones para mejorar las infraestructuras intermodales y logísticas, en consonancia con los ámbitos definidos en las letras a), b), c), d) y e) del objetivo 95.	7. ^a
97	Finalización de proyectos relacionados con terminales intermodales y logísticos, puertos y apartaderos de 750 metros	número	0	14	T2	2026	Finalización de las obras en nueve TILOS y tres accesos portuarios nuevos o mejorados para impulsar el transporte ferroviario de mercancías, y construcción o ampliación de al menos dos apartaderos con una longitud de al menos 750 metros. Las obras se ajustarán a los tipos de intervenciones definidos en las letras a), b), c) y d) del objetivo 95.	9. ^a

Fuente: Elaboración propia

Modificación de mayo de 2024 de la Decisión de Ejecución de 2021

La modificación de mayo de 2024 afecta a los indicadores de los objetivos CID 95 y 96, ambos secuenciales en el tiempo y definidos para la “Infraestructura modal y logística”. Inicialmente se establecieron como “hitos” y el CID 95 tenía como indicador “*Notificación oficial de la adjudicación del proyecto, presupuesto acumulado adjudicado de al menos 330.000.000 euros... para intervenciones de mejoras de las infraestructuras intermodales y logísticas*” que, tras la modificación, pasa a ser un “objetivo” con el indicador “*66 contratos u otros instrumentos jurídicos adjudicados*”. Por su parte el CID 96 tenía como indicador “*Notificación oficial de la ejecución presupuestaria, presupuesto acumulado ejecutado de al menos 590.000.000 euros para las infraestructuras intermodales y logística*” y, tras la modificación, su indicador pasa a ser igualmente “*105 contratos u otros instrumentos jurídicos adjudicados*”. En el objetivo CID 97 se especifica que una de las intervenciones consistirá en la construcción o ampliación de al menos dos apartaderos de 750 metros de longitud.

Asignación a ADIF/ADIF-AV – HyO críticos

Los tres objetivos CID definidos para la medida C6.I3 son secuenciales en el tiempo y en todos ellos colabora ADIF junto con otras entidades ejecutoras (Puertos del Estado / Autoridades Portuarias y la DG de Carreteras).

De acuerdo con la información aportada, la programación prevista por la entidad decisora para ADIF es de 33 contratos o instrumentos jurídicos para el objetivo CID 95 y de 68 contratos o instrumentos jurídicos para el objetivo CID 96. Además, ADIF contribuye al objetivo CID 97 con las nueve TILOS, con la construcción o ampliación de al menos dos apartaderos con una longitud de al menos 750 metros y con la mejora del acceso ferroviario al Puerto de Castellón.

II.3.1.5. HyO NO CRÍTICOS E HITOS AUXILIARES

La función principal de los HyO no críticos es la medición de los indicadores a nivel de Proyecto para la monitorización y seguimiento de los indicadores OA del Acuerdo Operativo a nivel de medida.

Por su parte, los Hitos auxiliares pueden cumplir dos funciones: gestionar riesgos de incumplimiento de HyO CID (Hitos auxiliares de Planificación) o cubrir el seguimiento de acciones contempladas en las medidas que no formen parte de los HyO CID (Hitos auxiliares de Definición).

En el módulo MRR de la aplicación GFE, y en consonancia con las disposiciones operativas, se han definido HyO no críticos únicamente para la medida C1.I3, e Hitos auxiliares de Planificación para las transferencias de crédito a medios propios por encargos en materia de Gobernanza y de consultoría y asistencia (HAP01) y las acciones derivadas del contrato con la empresa de consultoría privada a la que se hace referencia en el subapartado II.1 también en materia de Gobernanza (HAP02).

CUADRO N.º 16: HYO NO CRÍTICOS ADIF/ADIF-AV

Código Indicador	Tipo Indicador	#	Descripción	Valor Indicador		Fecha Cumplimiento
				Línea base	Meta	
C1.I3.IF1	Km de líneas férreas mejoradas en alguno de los subsistemas: plataforma, vía, electrificación o IISS.	14.1	Al menos 200 km de líneas ferroviarias de Cercanías adjudicadas en el marco de alguno de los subsistemas siguientes: andenes, vías, electrificación, seguridad y comunicaciones/señalización nuevas o renovadas	0	200	31/12/2022
C1.I3.IF1	Km de líneas férreas mejoradas en alguno de los subsistemas: plataforma, vía, electrificación o IISS.	18.1	Al menos 450 km de líneas ferroviarias de Cercanías actualizadas en el marco de alguno de los subsistemas siguientes: andenes, vías, electrificación, seguridad y comunicaciones/señalización	200	450	30/06/2025
C1.I3.IF3	Nuevas estaciones, actuaciones de mejora en terminales logísticas o estaciones ferroviarias existentes, incluyendo obras.	16.1	Al menos 12 estaciones de Cercanías adjudicadas por ADIF para su mejora, principalmente en términos de obras de accesibilidad y vías férreas nuevas o renovadas.	0	12	30/06/2022
C1.I3.IF3	Nuevas estaciones, actuaciones de mejora en terminales logísticas o estaciones ferroviarias existentes, incluyendo obras.	20.1	Al menos 45 estaciones de Cercanías mejoradas por ADIF, principalmente en términos de obras de accesibilidad y vías férreas nuevas o renovadas.	20	45	30/06/2025

Fuente: Elaboración propia

II.3.2. Evaluación, selección y seguimiento de actuaciones

Como se ha indicado al inicio de este Informe, la condición de entidades ejecutoras del PRTR implica que a ADIF y a ADIF-AV les corresponde, en el ámbito de sus competencias, la ejecución de las actuaciones incluidas en el PRTR con estricto cumplimiento de los HyO asociados a dichas actuaciones, siendo de su responsabilidad la ejecución de los proyectos o subproyectos de las correspondientes reformas e inversiones, bajo los criterios y directrices de la entidad decisora (MITMA).

Por su parte, el MITMA es responsable de la planificación y seguimiento de las reformas e inversiones y de la planificación y seguimiento del cumplimiento de los HyO de las mismas.

ADIF y ADIF-AV cuentan con relativa autonomía, dentro de las actuaciones que forman parte del PRTR, para proceder a la sustitución y selección de nuevas actuaciones y contratos que reciban

financiación de los fondos MRR, siempre que estas se puedan englobar dentro de las medidas correspondientes definidas en el PRTR, en la Decisión de Ejecución (CID) y en las Disposiciones Operativas del Plan (OA), cumplan con los principios establecidos en el PRTR, en el Reglamento MRR, en la Orden HFP/1030/2021, y no pongan en riesgo el cumplimiento de los HyO asociados.

Disponen del Procedimiento General “Evaluación, selección, seguimiento y cumplimiento de Actuaciones financiadas por el MRR” (ADIF-PG-506-005-030), donde se encuadra la definición y gestión de HyO de inversiones financiadas por dicho Mecanismo en el seno de ADIF y ADIF-AV, de manera que queden definidas las acciones a realizar, los plazos, los responsables para cada una de ellas y los procesos de evaluación, selección y aprobación de actuaciones y contratos. Se aplica a todas las actuaciones a ejecutar por ADIF o ADIF-AV que estén financiadas actualmente o que puedan ser financiadas en un futuro por el MRR y es de obligado cumplimiento para todo el personal, incluyendo tanto al personal interno de las entidades como al personal externo que preste sus servicios en ambas entidades.

II.3.2.1. SELECCIÓN DE HyO, PROYECTOS, ACTUACIONES Y CONTRATOS FINANCIADOS POR EL MRR

El Procedimiento General diferencia las actuaciones según “criterio MITMA” y según “criterio CoFFEE”. La primera clasificación corresponde al *listado inicial o listado indicativo de actuaciones y contratos a ser financiados por el MRR*, anterior a la Orden HFP/1030/2021, que sirvió como base para la estimación del coste de las inversiones ferroviarias descritas en el PRTR. Desde esta óptica, las *actuaciones MITMA* están formadas por un conjunto de contratos (sin que haya un número mínimo) que, pudiendo ser de distinta naturaleza, contribuyen de manera complementaria a un mismo fin (por ejemplo: la puesta en servicio de un tramo de infraestructura o la remodelación de una estación), y actúan sobre un ámbito determinado (por ejemplo: la red de estaciones de cercanías o la LAV Almería-Murcia). En cambio, las *actuaciones CoFFEE* siguiendo la “Metodología de Gestión de Hitos y Objetivos” elaborada por la Secretaría General de Fondos Europeos (fecha de la última actualización de 04/09/2024), identifica “actuación” con el instrumento jurídico correspondiente.

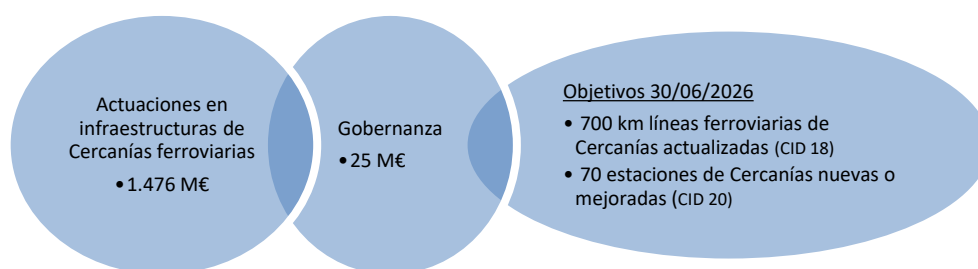
Siguiendo el “criterio MITMA”, a continuación, se detallan las actuaciones que fueron seleccionadas inicialmente para la justificación de los costes estimados incluidos en el PRTR.

- Medida C1.I3. “Actuaciones de mejora de la calidad y fiabilidad en el servicio de Cercanías ferroviarias”.

En el documento descriptivo del Componente 1 se estima un coste de 1.502 millones de euros para estas actuaciones. Dicho coste fue calculado en base a la relación de proyectos o líneas de actuación que se recogen en el gráfico y cuadro siguientes. Se incluye una partida de 25 millones de euros relacionados con los gastos necesarios para la gobernanza y gestión de todos los trabajos únicamente durante la duración del Plan. Una vez ejecutadas las inversiones previstas se espera haber actuado en, al menos, 700 km de líneas ferroviarias y 70 estaciones²³.

²³ Objetivos CID con números secuenciales 18 y 20. Forman parte de la Decisión de Ejecución del Consejo (CID).

GRÁFICO N.º 4: MEDIDA C1.I3
- ACTUACIONES Y OBJETIVOS ADIF y ADIF-AV-



Fuente: Elaboración propia

CUADRO N.º 17: COSTE ESTIMADO C1.I3
-LÍNEAS DE ACTUACIÓN C1.I3-

Proyectos / Líneas de Actuación	Coste Total 2020-2026
ACCESIBILIDAD A ESTACIONES	45.540.757,00
ACCESO UIC AL AEROPUERTO DE BARAJAS-ADOLFO SUAREZ	17.800.000,00
CERCANÍAS DE ASTURIAS	73.129.182,00
CERCANÍAS DE CANTABRIA	59.082.622,00
CERCANÍAS DE CATALUÑA	443.864.129,00
CERCANÍAS DE MADRID	253.152.348,00
CERCANÍAS DE VALENCIA	169.854.527,00
CERCANÍAS Y REGIONALES DE ANDALUCÍA	13.534.505,00
ESTACIONES DE IRÚN	5.200.000,00
ESTACIÓN DE SANTIAGO	27.758.103,00
ESTACIÓN MADRID ATOCHA. ACT.PREVIAS AMPLIACIÓN	67.547.607,00
ESTACIÓN MADRID-CHAMARTÍN. AUMENTO DE CAPACIDAD	239.870.629,00
REMODELACIÓN ESTACIÓN DE A CORUÑA	60.000.000,00
TOTAL	1.476.334.409,00

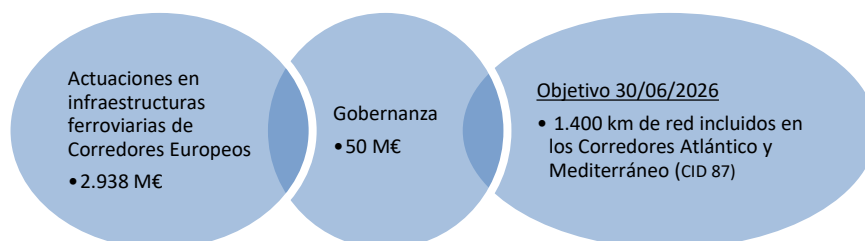
Fuente: Información proporcionada por las entidades

▪ **Medida C6.I1.” Red nacional de transporte: Corredores europeos”.**

Se estima un coste de 2.987,60 millones de euros (incluida una partida de 50 millones en concepto de Gobernanza) para las actuaciones en esta línea de inversión, tal y como se muestra en el gráfico y cuadro posteriores. Las obras se llevarán a cabo en al menos 1.400 km de red incluidos en los Corredores Atlántico y Mediterráneo²⁴, incluyendo actuaciones tanto de mejora de secciones en servicio, como inversiones que permitan avanzar en la construcción de nuevos tramos. La implementación estará terminada a más tardar el 30 de junio de 2026.

²⁴ Objetivo CID con número secuencial 87. Forma parte de la Decisión de Ejecución del Consejo.

GRÁFICO N.º 5: MEDIDA C6.I1
- ACTUACIONES Y OBJETIVOS ADIF y ADIF-AV-



Fuente: Elaboración propia

CUADRO N.º 18: COSTE ESTIMADO C6.I1
-LÍNEAS DE ACTUACIÓN C6.I1-

Proyecto / Líneas de Actuación	Coste Total 2020-2026
ACCESO CERRO NEGRO	21.592.233,00
ACTUACIONES EN ESTACIONES DE VALENCIA	30.198.797,00
APARTADEROS TRENES 750m CORREDOR MADRID-BARCELONA	60.000.000,00
CANAL ACCESO A VALENCIA	160.200.000,00
CONEXIÓN LAV BARCELONA-LAV LEVANTE	106.225.962,00
ESTACIÓN DE SAGRERA	17.600.000,00
LA ENCINA-XÀTIVA-VALENCIA	207.202.958,00
LAV BARCELONA-FRONTIERA FRANCESA	86.719.375,00
LAV LEÓN-LA ROBLA-VARIANTE DE PAJARES	126.484.787,00
LAV MADRID-SEVILLA RENOVACIÓN	261.642.010,00
LAV MADRID-EXTREMADURA. TRAMO TALAYUELA-PLASENCIA	226.479.200,00
LAV MADRID-EXTREM.-PLASENCIA-CÁCERES-MÉRIDA-BADAJOS	68.404.573,00
LAV MURCIA-ALMERÍA E INTEGRAC.EN ALMERÍA FASE II	446.800.000,00
LAV TARRAGONA-VANDELLÓS	36.525.516,00
LAV VALLADOLID-PALENCIA-LEÓN. DUPLICACIÓN	153.238.699,00
LAV VITORIA-BILBAO-SAN SEBASTIÁN+ASTIGARRAGA-IRÚN	207.811.829,00
LÍNEA CASTEJÓN-PAMPLONA	143.500.000,00
LÍNEA LA ENCINA-ALICANTE. TERCER CARRIL	61.858.000,00
LÍNEA MADRID-JAEN. TRAMO ALCÁZAR SAN JUAN-MANZANARES	53.150.000,00
LÍNEA MURCIA-CARTAGENA	159.850.000,00
LÍNEA SAGUNTO-TERUEL-ZARAGOZA. RENOVACIÓN	113.289.617,00
LÍNEA VIGO-ORENSE-MONFORTE-LEÓN. RENOVACIÓN	133.297.951,00
VARIANTE ESTE DE FERROCARRIL DE VALLADOLID	55.402.988,00
TOTAL	2.937.474.495,00

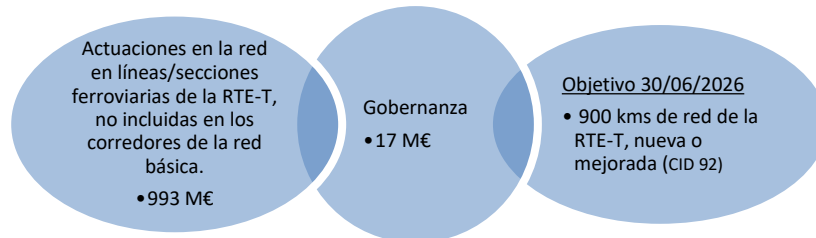
Fuente: Información proporcionada por las entidades

▪ Medida C6.I2. “Red transeuropea de transporte. Otras actuaciones”.

El coste estimado de las actuaciones previstas asciende a 1.010 millones de euros (se incluye una partida de 17 millones en concepto de gobernanza). Una vez ejecutadas las inversiones previstas, se espera haber actuado en, al menos, 900 km de red²⁵.

²⁵ Objetivo CID con número secuencial 92. Forma parte de la Decisión de Ejecución del Consejo.

GRÁFICO N.º 6: MEDIDA C6.I2
- ACTUACIONES Y OBJETIVOS ADIF y ADIF-AV-



Fuente: Elaboración propia.

CUADRO N.º 19: COSTE ESTIMADO C6.I2
-LÍNEAS DE ACTUACIÓN C6.I2-

Proyecto / Líneas de Actuación	Coste Total 2020-2026
ACCESIBILIDAD A ESTACIONES	14.741.182,00
CIRCULACIÓN Y REGULACIÓN DEL TRÁFICO	9.818.535,00
CORREDOR CANNTÁBRICO-MEDITERRÁNEO. CASSETAS-LOGROÑO	72.094.750,00
LAV MADRID GALICIA. VARIANTE DE ORENSE	105.074.165,00
LAV PALENCIA-AGUILAR DE CAMPO	181.968.556,00
LÍNEA MONFORTE-LUGO	204.397.392,00
LÍNEA XÀTIVA-ONTINYENT. RENOVACIÓN	43.835.920,00
MEJORA DE COMUNICACIONES (GSM-R Y FIBRA ÓPTICA)	104.366.765,00
OTRAS LÍNEAS EN SERVICIO SORIA-TORRALBA Y BIFURCACIÓN DE ARANDA-ARANDA	28.906.645,00
PLAN DE PROTECCIONES ACÚSTICAS. MAPAS DE RUIDO	18.710.000,00
PLAN MARCO DETECTORES DE CAIDA DE OBSTÁCULOS	2.152.893,00
RED FERROVIARIA EN ANDALUCÍA	11.044.234,00
RENOV.SORIA-TORRALBA Y BIF.ARANDA-ARANDA	21.327.964,00
RENOV.ZAFRA-HUELVA Y CÁCERES-VALENCIA ALCÁNTARA	119.532.488,00
SEGURIDAD	55.472.871,00
TOTAL	993.444.360,00

Fuente: Información proporcionada por las entidades.

En relación con los datos expuestos en el cuadro anterior, llama la atención el hecho de que en la estimación de costes se hubiera incluido como línea de actuación “accesibilidad a estaciones”, ya que este tipo de intervención no está prevista en la línea de inversión 2. A este respecto, en la relación de instrumentos jurídicos vinculados al PRTR a 31 de diciembre de 2024 aportada al Tribunal de Cuentas por ADIF y ADIF-AV, constan tres expedientes incluidos en la actuación “Línea Monforte-Lugo. Renovación” cuyo objeto está relacionado con trabajos de mejora de la accesibilidad a la estación de Monforte de Lemos.

Se trata de los expedientes de “Servicios” 3.22/24108.0004 y 3.23/24108.0235 y del expediente de “Obra” 3.23/24108.0238, si bien, por las fechas de adjudicación, únicamente el primero se encuentra incluido en la acreditación del objetivo CID 88 que forma parte de la cuarta solicitud de pago.

En conclusión, “la accesibilidad de estaciones” no se identifica con las intervenciones previstas en las actuaciones de la medida C6.I2; además, las intervenciones del ámbito ferroviario previstas en Monforte-Lugo, de acuerdo con el Anexo CID (Subepígrafe II.3.1.3), son “electrificación de

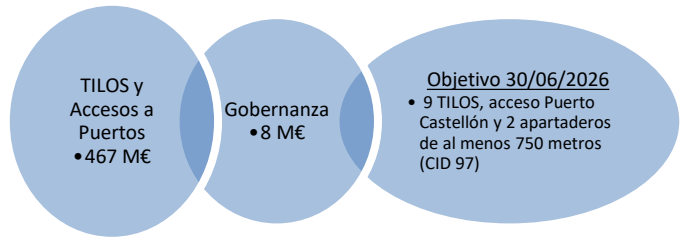
secciones” y “renovación de vías”, no mejora de la accesibilidad de estaciones, por lo que se considera que estos expedientes no son elegibles en esta medida²⁶.

▪ Medida C6.I3. “Intermodalidad y logística”.

En esta línea de inversión se espera haber intervenido, una vez finalizadas las obras, en nueve TILOS, tres accesos portuarios nuevos o mejorados para impulsar el transporte ferroviario de mercancías, y la construcción o ampliación de al menos dos apartaderos con una longitud de al menos 750 metros²⁷. En este objetivo CID solo participa ADIF, no ADIF-AV, junto con otras entidades ejecutoras (MITMA, Autoridades Portuarias del Estado y Dirección General de Carreteras).

En el gráfico y cuadro siguientes se muestra el coste estimado para las actuaciones que corresponden a ADIF en su condición de entidad ejecutora.

GRÁFICO N.º 7: MEDIDA C6.I3
- ACTUACIONES Y OBJETIVOS ADIF-



Fuente: Elaboración propia.

CUADRO N.º 20: COSTE ESTIMADO C6.I3
-LÍNEAS DE ACTUACIÓN C6.I3-

Proyecto / Líneas de Actuación	Coste Total 2020-2026
ACCESO UIC PUERTO DE BARCELONA REMODELACIÓN CAN TUNIS	26.346.140,00
ACCESOS AL PUERTO DE CASTELLÓN	115.702.480,00
APARTADEROS 750 M	94.083.574,00
CAMBIADOR EJE OGI	816.915,00
MEJORA DE LA TERMINAL DE MURIEDAS (SANTANDER)	1.200.000,00
TERMINAL DE ESCOMBRERAS	2.597.835,00
TERMINAL DE ORDUÑA. AMPLIACIÓN DE LA VÍA 3 A 750 M.	3.606.790,00
TERMINALES VICÁLVARO, FUENTE S. LUIS, JÚNDIZ, LLAGOSTA	221.982.396,00
TRAMO ASTIGARRAGA-IRÚN. TERMINAL DE LEZO	497.774,00
TOTAL	466.833.904,00

Fuente: Información proporcionada por las entidades.

²⁶ ADIF y ADIF-AV ponen de manifiesto en sus alegaciones que la accesibilidad ha de entenderse incluida en la medida C6.I2 porque es necesario para cumplir con la “Especificación Técnica de Interoperabilidad (ETI)” relativa a la accesibilidad del sistema ferroviario de la Unión para las personas con discapacidad y personas con movilidad reducida (Artículo 10 del Reglamento UE n.º 1300/2014 de la Comisión de 18 de noviembre de 2014). Sin embargo, la accesibilidad no es una intervención incluida en la descripción de los HyO CID para la medida C6.I2 (ni en el documento descriptivo del Componente 6), con independencia de que sea obligatorio cumplir con la ETI relativa a la accesibilidad para personas discapacitadas y, además, el objeto del encargo es mucho más amplio, contemplando “la rehabilitación de las marquesinas, renovación de materiales en vestíbulo y de la fachada interior con andén principal, acabados del paso inferior, restauración de cerramientos, renovación de iluminación exterior e interior y organización del aparcamiento”.

²⁷ Objetivo CID con número secuencial 97. Forma parte de la Decisión de Ejecución del Consejo.

Creación de Actuaciones de los Proyectos

Como se ha señalado, en el ámbito interno de las entidades fiscalizadas se realiza una distinción entre *actuación CoFFEE* y *actuación MITMA*.

A efectos del PRTR existen tantos *proyectos* como entidades ejecutoras participen en las medidas. En el caso de ADIF y ADIF-AV se concretan en siete proyectos con los códigos P01 para ADIF y P02 para ADIF-AV. Para cada actuación, según el *criterio CoFFEE*, conforme se conocen los detalles de adjudicación y ejecución, se incorporan en el sistema de gestión los instrumentos jurídicos asociados a las actuaciones y el progreso de los indicadores asociados a sus HyO.

A partir de la información que consta en las aplicaciones GFE (ADIF/ADIF-AV) y CoFFEE y de lo señalado anteriormente, se establece la siguiente relación entre proyecto²⁸ / actuación²⁹.

CUADRO N.º 21: PROYECTOS / ACTUACIONES

Código Componente Medida (ej: C1.I3)	Código de proyecto (P1,P2,P3,...)	Código de subproyecto (S1,S2,S3,...) si existe	Código de la actuación (1,2,3,...)	Descripción de la actuación	DIR3 Entidad ejecutora	Código de órgano de contratación	Código de licitación
C0X.I0X	P0X		Ej. 01	Ej. LAV MURCIA-ALMERÍA INTEGRAC. EN ALMERÍA FASE II	E EA0003338 (ADIF) EA0008223 (ADIF-AV)	Ej. 40516010090821	N.º Expediente

Medida	Proyecto CoFFEE	Actuación Criterio MITMA	Referencia Plataforma de Contratación del Sector Público
--------	-----------------	--------------------------	--



Localizador	Denominación Proyecto	Entidad ejecutora	Órgano gestor	Clase de Actuación
C01.I03.P01	Inversiones en infraestructuras de Cercanías ferroviarias	Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF)	Adif. Presidencia	Contrato / Encargo a medio propio
C01.I03.P02	Inversiones en infraestructuras de Cercanías ferroviarias	Adif-Alta Velocidad	ADIF-AV Presidencia	Contrato / Encargo a medio propio
C06.I01.P01	Actuaciones en las infraestructuras ferroviarias de la RTE-T, incluidas en los corredores de la Red Básica	Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF)	Adif. Presidencia	Contrato / Encargo a medio propio
C06.I01.P02	Actuaciones en las infraestructuras ferroviarias de la RTE-T, incluidas en los corredores de la Red Básica	Adif-Alta Velocidad	ADIF-AV Presidencia	Contrato / Encargo a medio propio
C06.I02.P01	Actuaciones en las infraestructuras ferroviarias de la RTE-T, no incluidas en los corredores de la Red Básica	Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF)	Adif. Presidencia	Contrato / Encargo a medio propio
C06.I02.P02	Actuaciones en las infraestructuras ferroviarias de la RTE-T, no incluidas en los corredores de la Red Básica	Adif-Alta Velocidad	ADIF-AV Presidencia	Contrato / Encargo a medio propio
C06.I03.P01	Desarrollo de TILOS, apartaderos y acceso ferroviario al Puerto de Castellón	Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF)	Adif. Presidencia	Contrato / Encargo a medio propio

Fuente: Elaboración propia (aplicaciones GFE y CoFFEE)

II.3.2.2. INCLUSIÓN DE NUEVOS CONTRATOS O ACTUACIONES / SUSTITUCIÓN DE CONTRATOS

El *listado inicial* es susceptible de ser modificado dentro de las premisas establecidas en el Procedimiento General referido y en el Procedimiento Específico de “Modificación de Actuaciones financiadas por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia” (ADIF-PE-506-005-001).

Son las áreas responsables de actuaciones las que pueden promover la *inclusión* de nuevos contratos en actuaciones existentes y/o nuevas actuaciones con sus respectivos contratos si

²⁸ Proyecto: Conjunto de acciones, recursos y medios bajo la dirección de un único responsable (entidad ejecutora) que se crea para conseguir, en un plazo determinado de tiempo la finalidad o resultados para los que se han definido las Medidas del PRTR (Orden HFP/1031/2021).

²⁹ Actuación: Primer nivel de descomposición de un proyecto o de un subproyecto para su gestión y seguimiento. Siempre que se incurra en gastos y en aquellos casos en que se vaya a tramitar un instrumento jurídico con el que se transfieran recursos económicos, se requiere que se defina una actuación (Orden HFP/1031/2021).

consideran que cumplen los criterios de elegibilidad, incluida la contribución a la consecución de los HyO críticos (que contribuyen a HyO CID) y no críticos (que contribuyen a HyO OA). Dicha propuesta debe ser objeto de verificación y validación por la DFEyFP, previa nota de respuesta a la propuesta por la DGFyCG, al objeto de garantizar la elegibilidad de las modificaciones y el cumplimiento de los requisitos pertinentes. La DFEyFP también puede proponer la inclusión de nuevos contratos y/o actuaciones a través de la información sobre la cartera de proyectos de ADIF y ADIF-AV. Una vez validadas, las nuevas actuaciones/contratos se registran en GFE.

También se prevé la *sustitución* de contratos cuando se estime que uno o varios se encuentran en riesgo de no poder contribuir al cumplimiento de los HyO críticos y no críticos asociados a su actuación, o estén en riesgo de incumplir con los principios específicos de la Orden HFP/1030/2021, y eliminaciones parciales o totales de contratos del listado MRR. Como en los supuestos anteriores, esta fase del procedimiento se articula a través de una secuencia de actos de los responsables implicados.

Análisis de la modificación de Actuaciones/Contratos

Una de las condiciones que se establecen en el Procedimiento General para identificar las actuaciones y contratos a acreditar en el momento de solicitar el desembolso es que, si la *actuación estaba incluida dentro de la planificación inicial, todas las actuaciones asociadas (proyecto, obra, asistencia, suministros, interoperabilidad) a las mismas que cumplan los criterios de elegibilidad también pueden incluirse. Por lo tanto, si en el listado inicial se encuentra incluida la obra, el contrato asociado a la obra debe contener las distintas actividades auxiliares para su desarrollo, como la asistencia técnica, suministros, cualquier inversión asociada a la obra, etc.*

A este respecto, cabe precisar que las entidades han aportado dos listados, el que sirvió como base para la estimación del coste de las inversiones ferroviarias descritas en el PRTR, que concuerda con los importes incluidos en dicho documento, por un importe total de 5.874.087.166,78 euros anteriormente referido (listado inicial de abril de 2021 o Costing File inicial) y un segundo listado (listado de junio de 2021 o Costing File actualizado) en respuesta a las propuestas realizadas por la IGAE durante el proceso de validación de costes, según ha explicado ADIF. El coste actualizado de este segundo listado es superior al coste inicial en 43.039.058,91 euros, si bien, las entidades han informado que esto no ha supuesto una modificación de los costes totales estimados para las medidas, manteniéndose los costes originales dentro del PRTR. Los costes que figuran en el listado inicial, incrementados en los importes de gobernanza, son los utilizados para el seguimiento de la implementación del PRTR.

CUADRO N.º 22: JUSTIFICACIÓN DE COSTES ESTIMADOS ADIF Y ADIF-AV

abril21	ADIF	ADIF AV	TOTAL	junio 21	ADIF	ADIF AV	TOTAL
C1I3	1.123.358.069,43	352.976.340,12	1.476.334.409,55	C1I3	1.053.194.609,50	428.269.854,62	1.481.464.464,12
C6I1	478.268.555,74	2.459.205.937,45	2.937.474.493,19	C6I1	471.027.706,69	2.484.706.967,18	2.955.734.673,87
C6I2	706.401.638,55	287.042.721,51	993.444.360,06	C6I2	734.540.675,28	268.380.823,45	1.002.921.498,73
C6I3	466.833.903,99		466.833.903,99	C6I3	477.005.588,98		477.005.588,98
TOTAL	2.774.862.167,71	3.099.224.999,08	5.874.087.166,79	TOTAL	2.735.768.580,45	3.181.357.645,25	5.917.126.225,70

Fuente: Información facilitada por las entidades.

Consta que, con posterioridad al segundo listado, las entidades ejecutoras solicitaron al MITMA un certificado o documento formal que soportara alguno de los dos listados y en base al cual se

podieran asignar las ayudas del MRR por entidad y Componente como ayudas no reembolsables. Dicha información se requería para el reflejo contable de las inversiones MRR acorde a la disposición adicional única de la Orden EHA 733/2010³⁰, donde se establecen los criterios para calificar una subvención como no reintegrable.

En el correo de 15 de noviembre de 2021 aportado también se señala una discrepancia con las cifras de ayuda recogidas en el Convenio MITMA³¹, suscrito en julio, en concepto de inversiones financiadas con cargo al MRR (1.522 millones de euros en el Componente C1 y 4.287 millones de euros en el Componente C6) que, además, solo incluye la ejecución anual del MRR de 2021 a 2025 y no de 2020 a 2026.

En el correo de propuesta de respuesta del MITMA de 16 de noviembre de 2021, pendiente de su aprobación por la autoridad que resultara competente, se recoge, entre otros argumentos, que por el momento, acorde al funcionamiento del MRR y PRTR, no cabe hablar de asignación de fondos para ADIF y/o para ADIF-AV dado que no se conciben como subvenciones finalistas para la cobertura de costes, sino como transferencias al Reino de España vinculadas a la consecución de unos determinados HyO establecidos en la Decisión de Ejecución del Consejo (CID).

No obstante, el artículo 37, apartado 4 del “Real Decreto-ley 36/2020 por el que se aprueban las medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia” establece que “...*Los ingresos por transferencias de la AGE, procedentes del MRR...están legalmente afectados a financiar los créditos presupuestarios destinados a cubrir los proyectos o líneas de acción que se integren dentro del PRTR, con el mismo grado de detalle*” reconociendo a continuación expresamente la obligación de reintegrar los fondos recibidos al Tesoro Público en el caso de que no se hubiera realizado el gasto o que se hubieran incumplido total o parcialmente los objetivos previstos, lo que implica que los importes transferidos a las entidades ejecutoras tengan la consideración de ayudas no reembolsables destinadas a un determinado fin. A fecha del presente Informe está pendiente de aprobación la Orden que regulará el procedimiento de reintegro a estos efectos.

Tomando como referencia los listados aportados (Costing File inicial y actualizado) y el fichero donde constan los expedientes modificados de acuerdo con el Procedimiento específico de modificación, se ha detectado que el 55 % de los expedientes vinculados al PRTR a 31 de diciembre de 2023 en líneas de inversión del Componente 6 no figuraban en el Costing File inicial, ni en el actualizado y se han incluido sin procedimiento de modificación.

Las entidades han explicado las causas más frecuentes de esta forma de proceder. La mayor parte, alrededor de 230 expedientes, se habrían incluido sin modificación al tratarse de servicios o suministros relacionados con alguna obra de la actuación que sí constaba en el Costing File inicial/actualizado; por el mismo motivo se incluyeron 34 obras. El resto responde a una operativa interna de depuración de datos sin que, a su juicio, supongan alteraciones ni en el objeto, ni en el alcance de las actuaciones iniciales. Aun siendo así, ni el Procedimiento de modificación recoge estas casuísticas, o al menos situaciones para las que se indique que no es aplicable, ni tampoco lo hace el Módulo MRR de GFE. En consecuencia, y dado que únicamente por el conocimiento de las personas encargadas de realizar el seguimiento internamente es posible conocer los motivos de inclusión, se considera que la trazabilidad entre los elementos que conforman el Costing File

³⁰ Orden EHA/733/2010, de 25 de marzo, por la que se aprueban aspectos contables de empresas públicas que operan en determinadas circunstancias.

³¹ Resolución de 29 de julio de 2021, de la Dirección General de Planificación y Evaluación de la Red Ferroviaria, por la que se publica el Convenio con la Entidad Pública Empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, para la sostenibilidad económica de las infraestructuras ferroviarias que integran su red, durante el período 2021-2025.

inicial y actualizado y los instrumentos jurídicos vinculados al PRTR a una fecha determinada no es adecuada y puede devenir muy difícil o imposible si esas personas son sustituidas por otras³².

CUADRO N.º 23: EXPEDIENTES INCLUIDOS SIN PROCEDIMIENTO DE MODIFICACIÓN³³

	Instrumentos Jurídicos Adjudicados (sin gobernanza)	En Costing File (CF)	No en Costing File (CF)	Incluidos antes de 2024 con Procedimiento ADIF-PE-506-005-001	Incluidos sin Procedimiento ADIF-PE-506-005-001
Costing File inicial (abril 2021)	500	142	358	83	275
Costing File actualizado (junio 2021)	500	144	356	79	277

Fuente: Elaboración propia

También en el C1.I3 se han detectado dos situaciones sin procedimiento de modificación. Para esta medida, el análisis de la fiscalización se ha realizado sobre los expedientes incluidos en la justificación de los objetivos CID #14 (veintidós expedientes) y #16 (ocho expedientes). En ambos casos, los expedientes formaban parte del Costing File pero asociados a medidas del Componente 6 por lo que deberían haberse elaborado las fichas de modificación de actuaciones, conforme al Procedimiento ADIF-PE-506-005-001. ADIF ha comunicado la subsanación del expediente 3.21/24108.0118 “Obras de ejecución del proyecto de sustitución del pavimento de borde de andén y tapas de arquetas de instalaciones en la Estación de Molina (RC0770)” incluido en el CID #16, mediante la emisión de “Nota Interna de Comunicación de Incumplimiento y Propuesta de Contratos”, incorporándolo al Componente 1. También se ha comunicado la subsanación³⁴ del expediente 3.21/20830.0131 “Ejecución de las obras del Proyecto de Construcción de Instalaciones de Protección Civil y Seguridad en los Túneles de la Línea Barcelona- Granollers en los Accesos a la Estación de Sant Andreu Comtal. Sector Sant Andreu, Barcelona. Fase I (AV1489)” incluido en el CID #14, mediante “Nota Interna de Propuesta de Contratos/Actuaciones”.

II.3.2.3. SEGUIMIENTO DE LA EJECUCIÓN

En esta fase, además de la evaluación de los principios específicos de gestión y de la generación de la documentación de seguimiento de la ejecución (mediante la emisión del informe mensual de seguimiento de HyO y del informe trimestral), es donde se realiza, para cada uno de los contratos y actuaciones seleccionadas, una evaluación de la vinculación del gasto al MRR y de su contribución a los HyO. Para ello, se cumplimenta una ficha denominada “Documentación justificativa de inclusión en Componente e indicadores de los Contratos incluidos en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia”, o Ficha Técnica, que presenta la siguiente estructura:

- **Datos del contrato** indicando número de referencia MRR; expediente; Componente y línea de inversión en la que se encuadra; actuación y entidad (ADIF/ADIF-AV).

³² Las entidades fiscalizadas manifiestan en sus alegaciones que las modificaciones también pueden realizarse conforme al Procedimiento General. Sin embargo, el citado procedimiento se refiere exclusivamente a la inclusión de actuaciones asociadas a actuaciones incluidas dentro de la planificación inicial que cumplan los criterios de elegibilidad y los expedientes citados en el informe no cumplían con el primer requisito. Por otra parte, el análisis de elegibilidad y su contribución a la consecución de los HyO para las inclusiones de nuevos contratos o actuaciones se prevé en el Procedimiento Específico de Modificación, procedimiento que los expedientes observados no han seguido.

³³ El detalle de expedientes que conforman los totales del cuadro n.º 24 fue remitido a las entidades ejecutoras mediante correo de 12 de marzo de 2025 (archivo Excel “Casos a explicar vinculado vs costing file C6”) al objeto de aclarar las discrepancias surgidas, por lo que las entidades fiscalizadas no pueden aducir una limitación a la hora de presentar sus alegaciones, por dicha causa.

³⁴ Información comunicada en trámite de alegaciones.

- **Cumplimiento** del objetivo de contribución a la **transición ecológica** y digital indicando la etiqueta climática (las actuaciones de ADIF/ADIF-AV no disponen de etiqueta digital) y su justificación.
- **Vinculación del gasto al MRR** donde describe la naturaleza y alcance (incluyendo el alcance geográfico) de la actuación y se justifica por qué se encuadra en el ámbito que define el PRTR para el Componente y línea de Inversión.
- **Evaluación de la Contribución a HyO.** Tanto en el módulo MRR de la aplicación GFE como en la Ficha Técnica se diferencia entre los HyO económicos (antes de la modificación del CID “presupuesto adjudicado” y en la actualidad “número de Instrumentos Jurídicos adjudicados”) y los HyO físicos (kilómetros de líneas ferroviarias o estaciones nuevas o mejoradas). Solo los contratos de obra contribuyen a los HyO físicos. En la Ficha Técnica de cada contrato se especifican todos los objetivos físicos de la línea de inversión a la que se vincula la actuación y se justifica el valor del indicador físico asignado al contrato.

Las fichas no recogen una situación estática; se actualizan para reflejar las distintas fases de licitación, adjudicación y ejecución por las que discurre cada instrumento jurídico, hasta la finalización de la ejecución del contrato/encargo, momento en el que se determina la contribución definitiva del HyO acorde a la realidad física de la obra.

Análisis de las Fichas Técnicas

Se ha analizado una muestra de expedientes incluidos en las certificaciones de cumplimiento de los HyO del Componente 6 (71 expedientes únicos) y Componente 1 (20 expedientes). Aunque con carácter general las fichas están correctamente cumplimentadas, se realizan las siguientes observaciones:

- ✓ Todos los expedientes disponen de una Ficha Técnica en la que se evalúa la vinculación al gasto del contrato/actuación y su contribución al HyO; no están firmadas, ni fechadas, si bien el sistema de información incluye un campo con la fecha de actualización.
- ✓ Respecto de la vinculación del gasto al MRR, en todos los casos se describe la naturaleza y alcance del contrato y se justifica su inclusión en la línea de inversión correspondiente.

Por otra parte, hay situaciones en las que el importe de cada contrato no se imputa al MRR en su totalidad: contratos en los que figuran gastos no elegibles (gastos de mantenimiento), supuestos en los que solo una parte del contrato se imputa al MRR o contratos con intervenciones de dos Componentes distintos, en cuyo caso se distribuye el coste. En estos casos, ADIF da un tratamiento diferente a los gastos no elegibles (se detraen del coste previamente por lo que la justificación sobre la vinculación del gasto al MRR se realiza sobre la parte elegible), de los supuestos en los que la vinculación es parcial y en cuyas fichas se justifica la parte afecta al MRR.

Siendo uno de los propósitos de las fichas el de justificar el gasto vinculado al MRR y constituyendo los gastos no elegibles un elemento del coste del contrato, las fichas deberían indicar, al menos, si el contrato en cuestión incluye gastos no elegibles ya que, de otro modo, solo mediante la documentación contractual o consultando el sistema de información es posible comprobarlo.

Considerando lo anterior, las fichas de diecisiete expedientes no contienen información adecuada sobre los importes imputados al MRR, bien porque no informan sobre los gastos no elegibles (cinco expedientes³⁵) o porque no justifican el porcentaje de gasto imputado al MRR (doce

³⁵ 4.21/20830.0043; 4.18/20830.0227; 4.21/27507.0047; 4.21/27507.0268; 4.20/27507.0134.

expedientes³⁶). Las entidades han comunicado su intención de adecuar las fichas técnicas con exactitudes o deficiencias incluyendo la explicación de estos conceptos³⁷.

II.3.3. HyO cumplidos por ADIF y ADIF-AV

El ámbito objetivo de la fiscalización se ha establecido considerando los HyO cumplidos por ADIF y ADIF-AV que han sido incluidos en una solicitud de pago presentada por España a la Comisión a fecha 31 de diciembre de 2024. Por ello, antes de analizar los HyO cumplidos por las entidades fiscalizadas, es necesario describir aspectos relevantes del procedimiento de pago, teniendo en cuenta que los fondos del MRR se desembolsan sobre la base del progreso en la realización de las reformas e inversiones acordadas en el PRTR y no teniendo en cuenta los costes finales incurridos.

Conforme al Acuerdo de Financiación, en la presentación de las solicitudes de pago de conformidad con el artículo 24, apartado 2, del Reglamento MRR, *el Estado miembro justificará debidamente que los hitos y objetivos se han cumplido satisfactoriamente*. Por tanto, el desembolso está supeditado a una decisión de la Comisión, adoptada de conformidad con el citado artículo, en la que se acredite que España ha cumplido *satisfactoriamente* los HyO pertinentes.

El cumplimiento satisfactorio de los HyO CID implica el cumplimiento de las condiciones de subvencionabilidad establecidas en el Reglamento MRR, como son el período de subvencionabilidad, el principio DNSH y la no sustitución del gasto presupuestario nacional ordinario. También se exige la no revocación de los HyO cumplidos satisfactoriamente con anterioridad, siempre que sea imputable al Estado miembro por acción u omisión³⁸.

En cuanto a la determinación de los requisitos concretos establecidos para un hito u objetivo específico, deben tenerse en cuenta todos los elementos del hito/objetivo y la descripción de la medida, así como las especificaciones adicionales del Acuerdo Operativo. A efectos del cumplimiento satisfactorio se aceptan desviaciones mínimas, considerando como tales las desviaciones en torno al 5 % o menos de los requisitos establecidos para el HyO³⁹.

Los tramos para los desembolsos se establecen en la sección 2 del anexo CID (inicial y modificados). En lo que respecta a las entidades fiscalizadas, los objetivos CID números 85, 88 y 95, con vencimiento en el cuarto trimestre de 2022, se incluyen en el cuarto tramo (cuarta solicitud de pago); y los objetivos CID 14, 16 y 17, con vencimiento anticipado al segundo trimestre de 2023 tras la última modificación, en el quinto tramo (quinta solicitud de pago). España presentó la cuarta solicitud de pago el 20 de diciembre de 2023 y fue aprobada por la Comisión el 12 de junio de 2024 tras la evaluación preliminar. La quinta solicitud se presentó el 20 de diciembre de 2024 y su evaluación preliminar positiva ha sido realizada por la Comisión el 7 de julio de 2025.

En la modificación de la Decisión Ejecutiva de enero de 2025 no se ha actualizado la información de la sección 2 del anexo CID tras los cambios introducidos por las sucesivas modificaciones, ya que se siguen identificando como hitos los actualmente objetivos del Componente 6 y se mantiene

³⁶ 4.21/20830.0196; 4.20/41110.0010; 4.21/06110.0205; 4.22/20830.0195; 4.21/30830.0091; 4.21/27110.0238; 4.20/20830.0096; 3.21/06110.0006; 4.21/27507.0252; 3.21/20830.0194; 3.19/20830.0031; 3.19/20830.0273.

³⁷ Información comunicada en trámite de alegaciones.

³⁸ Anexo II – Revocación de los hitos y objetivos en el contexto del MRR del Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativo a la aplicación del MRR: avances (Bruselas 19.09.2023 / COM(2023) 545 final).

³⁹ Anexo I - Marco para evaluar los hitos y objetivos en el contexto del Reglamento del MRR de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo (Bruselas 21.02.2023 / COM(2023) 99 final).

la denominación inicial de los indicadores (adjudicación presupuestaria parcial CID #88 y #95; estaciones de Cercanías mejoradas CID #16; presupuesto acumulado adjudicado CID #17), a pesar de haberse modificado el indicador a contratos/instrumentos jurídicos adjudicados y ampliado la descripción a estaciones de Cercanías tanto nuevas o como mejoradas.

CUADRO N.º 24: TRAMOS SECCIÓN 2 ANEXO CID ENERO 2025

Cuarto Tramo - Cuarta Solicitud de Pago			
#	Medida	H/O	Denominación
85	C6.I1	Hito	Red principal de RTE-T: adjudicación de proyectos
88	C6.I2	Hito	Distintos modos de transporte de la red RTE-T (ferrocarril y carretera): adjudicación presupuestaria parcial
95	C6.I3	Hito	Infraestructuras intermodales y logísticas: adjudicación presupuestaria parcial
Quinto Tramo - Quinta Solicitud de Pago			
#	Medida	H/O	Denominación
14	C1.I3	Objetivo	Líneas ferroviarias de Cercanías
16	C1.I3	Objetivo	Estaciones de Cercanías mejoradas
17	C1.I3	Objetivo	Presupuesto acumulado adjudicado para inversiones en líneas ferroviarias de corta distancia

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la forma de acreditar el cumplimiento de los hitos/objetivos, la Orden HFP/1030/2021 establece que el *órgano responsable* de la medida firmará los Certificados de Cumplimiento de los HyO CID asociados, mientras que el *órgano gestor* firmará los de los HyO críticos del Proyecto o Subproyecto. A estos efectos, la Secretaría General de Transporte Terrestre (en el ámbito de la entidad decisora MITMA) es la responsable de las medidas C1.I3; C6.I1; C6.I2 y C6.I3, y para las entidades fiscalizadas lo es ADIF Presidencia / ADIF-AV Presidencia, en su condición de órgano gestor.

Por otra parte, ADIF y ADIF-AV, en su condición de entidades ejecutoras, son las responsables de registrar en el sistema informático, de forma continuada, el progreso de los indicadores de los HyO asignados a los contratos, y de incorporar la información acreditativa conforme a los mecanismos de verificación. Los mecanismos de verificación se especifican en el anexo I del Acuerdo Operativo de 29 de octubre de 2021 y constituyen la información mínima soporte de la justificación de la solicitud de pago.

A continuación, se analizan los HyO cumplidos y declarados por ADIF y ADIF- AV para su inclusión en las solicitudes de pago cuarta y quinta en los proyectos PRTR siguientes:

- C01.I03.P01: "Inversiones en infraestructuras de Cercanías ferroviarias ADIF";
- C01.I03.P02: "Inversiones en infraestructuras de Cercanías ferroviarias ADIF- AV";
- C06.I01.P01: "Actuaciones en las infraestructuras ferroviarias de la RTE-T, incluidas en los corredores de la Red Básica ADIF";
- C06.I01.P02: "Actuaciones en las infraestructuras ferroviarias de la RTE-T, incluidas en los corredores de la Red Básica ADIF/AV";
- C06.I02.P01: "Actuaciones en las infraestructuras ferroviarias de la RTE-T, no incluidas en los corredores de la Red Básica ADIF";
- C06.I02.P02: "Actuaciones en las infraestructuras ferroviarias de la RTE-T, no incluidas en los corredores de la Red Básica ADIF- AV";
- C06.I03.P01: "Desarrollo de Terminales Intermodales y Logísticas estratégicas (TILOS), apartaderos y acceso ferroviario al Puerto de Castellón".

II.3.3.1. COMPONENTE 6

El artículo 2.8 de la Orden HFP/1030/2021 establece que las entidades ejecutoras serán responsables de registrar en el sistema informático la comprobación de que los proyectos que integran las medidas del Plan cumplen con los criterios establecidos en la evaluación inicial o, en su caso, se han corregido las deficiencias detectadas. Para ello, una vez cumplido un hito u objetivo, crítico o no crítico, la entidad ejecutora del proyecto o subproyecto registrará en el sistema el cumplimiento, formalizando un certificado e incorporando la documentación acreditativa, atendiendo a los requerimientos del Acuerdo Operativo o a los que se reflejen en el sistema de información, en su caso. En el certificado se pone de manifiesto la veracidad de la información en él contenida en relación con el cumplimiento de los HyO y forma parte de la información que soportan los Informes de Gestión.

A este respecto, las entidades fiscalizadas han elaborado los mecanismos de verificación de los hitos/objetivos #85, #88 y #95 del Componente 6 en dos momentos temporales: en 2023, con información referida a los indicadores inicialmente establecidos (presupuesto de adjudicación); y en 2024, tras la segunda modificación del CID, con los indicadores actualmente vigentes (número de contratos o instrumentos jurídicos adjudicados).

Año 2023

En el sistema de información CoFFEE constan cinco certificados, uno por cada entidad y proyecto, de título “Certificados de cumplimiento de los hitos y objetivos de gestión críticos de proyecto”, emitidos el 18 de diciembre de 2023 por el Presidente de ADIF y ADIF-AV, en su condición de órgano gestor.

En cada uno se declara el valor del hito/objetivo crítico del proyecto a fecha de cumplimiento, y se certifica que se han cumplido conforme a la planificación operativa validada y que se han aportado los mecanismos de verificación correspondientes. En los certificados se identifica el mecanismo de verificación asociado y, además, a cada certificado se adjunta la Declaración de Gestión prevista en el Anexo III del Acuerdo de Financiación.

CUADRO N.º 25: CERTIFICADOS DE CUMPLIMIENTO HYO #85, #88, #95

Proyecto	Localizador Hito crítico	Hito/Objetivo al que contribuye	Indicador	Fecha cumplimiento planificada	Valor Objetivo (millones €)	Valor cumplimiento (millones €)
C06.I01.P01 (ADIF)	C06.I01.P01.HTC02	85 - Red básica RTE-T: adjudicación proyectos	IND001085	T4 2022	299,532	243,262
C06.I01.P02 (ADIF-AV)	C06.I01.P02.HTC02				1.100,500	1.321,181
C06.I02.P01 (ADIF)	C06.I02.P01.HTC02	88 - Distintos modos de transporte red RTE-T (ferrocarril y carretera): adjudicación presupuestaria parcial	IND001088a	T4 2022	595,100	418,264
C06.I02.P02 (ADIF-AV)	C06.I02.P02.HTC02				109,900	295,976
C06.I03.P01 (ADIF)	C06.I03.P01.HT.C04	95 – Infraestructuras intermodales y logísticas: adjudicación presupuestaria parcial	IND001095	T4 2022	191,000	294,229

Fuente: Elaboración propia.

Los mecanismos de verificación, que también constan en CoFFEE, son acordes a lo establecido en el Acuerdo Operativo. Se concretan en un documento resumen por proyecto y entidad con la lista de expedientes declarados para la justificación del hito correspondiente. Para cada

expediente se incluye el enlace a la PCSP; el objeto del contrato; el importe adjudicado y el importe imputado al MRR (ambos sin IVA); el corredor ferroviario o nodo logístico en el que implementa el proyecto y el tipo de trabajo (electrificación, instalaciones, estaciones, renovación de vía, TILOS, según el caso). Adicionalmente, para los hitos #88 y #95 también se especifica el campo de intervención en que se enmarca el expediente y el coeficiente de contribución climática⁴⁰.

Año 2024

ADIF ha aportado los mecanismos de verificación referidos a los nuevos indicadores (número de contratos o instrumentos jurídicos adjudicados) tras la segunda modificación CID, documentación que no consta en CoFFEE.

Estos mecanismos de verificación consisten en tres documentos resumen, uno por objetivo (#85; #88; #95), con los mismos campos de información que los presentados en 2023, si bien se añade un campo adicional “tipo de actuación” para el objetivo #85 (plataforma, reposición de servicios, vía, electricidad, señalización y control de tráfico, telecomunicaciones y estaciones) y “categoría de intervención” para el objetivo #88 (renovación de vía, seguridad, electrificación de secciones, creación de nuevas secciones o variantes, mejora del subsistema de control de mando y señalización, mejora infraestructura tecnológica para la gestión tráfico ferroviario y ERTMS).

Las entidades fiscalizadas han explicado que no se firmaron nuevos certificados de cumplimiento porque los instrumentos jurídicos acreditados tras la modificación del CID son un subconjunto de los iniciales, sobre los que sí se emitieron los certificados.

El certificado de cumplimiento es uno de los documentos requeridos en el artículo 2.8 de la Orden HFP/1030/2021 a la entidad ejecutora una vez cumplido un hito u objetivo. Se suscribe por el órgano gestor de la entidad, que en el caso de ADIF y ADIF-AV corresponde a la persona que ocupa el cargo de Presidente en ambas entidades, certificando, para el hito u objetivo objeto de la certificación, el valor alcanzado, su conformidad con la planificación operativa validada y que se han aportado los mecanismos de verificación correspondientes.

Por ello, y sin perjuicio de que su emisión sea un requerimiento normativo, la alteración de las unidades inicialmente declaradas justificaría, por sí misma, que se hubieran emitido certificados acreditativos del cumplimiento de los objetivos críticos a nivel de proyecto coherentes con la nueva información declarada por las entidades ejecutoras.

La documentación remitida por ADIF se concreta en los siguientes documentos:

- Documentos Resumen de Cumplimiento (DRC), firmados por el órgano responsable de la medida (Secretaría General de Transporte Terrestre) el 23 de mayo de 2024. Se emite un DRC por objetivo CID (#85, #88 y #95) con el valor de su indicador alcanzado a fecha de cumplimiento (total de expedientes) y referencia al mecanismo de verificación que acredita su cumplimiento:
 - CID #85: la contribución, responsabilidad de las entidades fiscalizadas, es de un total de **141 expedientes** (contratos y encargos a medios propios), es decir, un 98 % del

⁴⁰ Se entiende por Etiquetado Verde y Etiquetado Digital el reconocimiento del peso relativo de los recursos previstos para la transición ecológica y digital. Con la finalidad de facilitar el seguimiento y evaluación del cumplimiento del compromiso de etiquetado verde y digital, el sistema de información y seguimiento incorporará una estructura de datos que permita determinar la aportación de los distintos proyectos y subproyectos al objetivo fijado en el CID (Orden HFP/1030/2021, artículo 4).

cumplimiento de la meta de 144 contratos u otros instrumentos jurídicos adjudicados y, por tanto, con una desviación inferior al 5 %.

- CID #88: la contribución compartida por ADIF, ADIF-AV y la Dirección General de Carreteras es de un total de 188 contratos o instrumentos jurídicos adjudicados en el ámbito temporal del PRTR y antes del 31 de diciembre de 2022. La contribución en materia de ferrocarriles, responsabilidad de las entidades fiscalizadas, se compone de un total de **120 expedientes** (contratos y otros instrumentos jurídicos).
- CID #95: la contribución, responsabilidad compartida de ADIF, Dirección General de Carreteras y Puertos del Estado, ha alcanzado un total de 67 contratos u otros instrumentos jurídicos adjudicados en el ámbito temporal del PRTR y antes del 31 de diciembre de 2022. ADIF contribuye con un total de **34 expedientes** (contratos o instrumentos jurídicos), desglosados en 28 expedientes (TILOS), 5 expedientes (apartaderos de al menos 750 metros) y 1 expediente (acceso al Puerto de Castellón).

Respecto del cumplimiento del objetivo CID #88, en el subepígrafe II.3.2.1 ya se ha puesto de manifiesto que “la accesibilidad de estaciones” no se identifica con las intervenciones previstas en el PRTR para actuaciones de la medida C6.I2, motivo por el que el encargo a INECO “Servicios de consultoría y asistencia técnica para la redacción del proyecto de ejecución para la mejora de la accesibilidad en la estación de Monforte de Lemos” (expediente 3.22/24108.0004), acreditado e incluido en la cuarta solicitud de pago, no se considera elegible en esta medida. Esta incidencia no tiene impacto en el cumplimiento del objetivo CID #88 ya que se habrían acreditado 119 expedientes sobre los 120 inicialmente previstos, con una desviación inferior al 5 % en este objetivo.

- Evaluación preliminar de la Comisión de la cuarta solicitud de pago de España, de 12 junio de 2024, con el análisis efectuado sobre los HyO incluidos (entre ellos, los objetivos #85, #88 y #95).

El resultado de la evaluación preliminar de la Comisión para los tres objetivos citados es “cumplida satisfactoriamente”. No obstante, la Evaluación preliminar pone de manifiesto que para el objetivo CID #85 España presentó, inicialmente, una lista de 144 unidades (contratos u otros instrumentos jurídicos adjudicados) y que al final del periodo de evaluación retiró tres contratos de las pruebas aportadas con lo que el número de unidades se redujo a 141, lo que determinó una desviación inferior al 5 %, que no impide el “cumplimiento satisfactorio”. Este criterio se establece en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 21 de febrero de 2023 (marco para la evaluación de HyO en el contexto del MRR -Anexo I) referida anteriormente.

La modificación de los indicadores de los objetivos CID #85, #88, # 95 en mayo de 2024 se produjo en el intervalo temporal que transcurrió entre la presentación por España de la cuarta solicitud de pago el 20 de diciembre de 2023 y su aprobación por la Comisión el 12 de junio de 2024, de lo que se deduce que fue una consecuencia de la evaluación de la Comisión del cumplimiento de los objetivos en su redacción anterior y el resultado de un proceso de negociación para adaptar la definición de cada objetivo CID a lo realmente acreditado por el Estado Español.

Análisis de las diferencias entre los mecanismos de verificación 2023 y 2024

En el cuadro siguiente se resume la información obtenida de los mecanismos de verificación que han sido aportados por ADIF, de acuerdo con los registros practicados.

Cabe señalar que en el sistema de información de ADIF y ADIF-AV a cada expediente se le asigna un identificador denominado “Clave MRR”. Dado que el mismo expediente puede estar asignado

a distintas actuaciones/medidas el número de “Claves MRR” y el número de expedientes no es coincidente.

CUADRO N.º 26: MECANISMOS DE VERIFICACIÓN HYO #85, #88, #95

(en euros)

Hito / Objetivo	MECANISMOS VERIFICACIÓN 2023				MECANISMOS VERIFICACIÓN 2024			
	Entidad / Medida	Claves MRR	N.º Exp. únicos (*)	Importe Adjudicado Imputado MRR	Entidad / Medida	Claves MRR	N.º Exp. únicos (*)	Importe Adjudicado Imputado MRR
	ADIF	166	161	955.756.214,87	ADIF	154	151	946.423.047,12
85	C6 I1	26	26	243.262.549,20	C6 I1	24	24	236.660.443,62
88	C6 I2	104	102	418.265.036,87	C6 I2	96	96	416.354.536,59
95	C6 I3	36	36	294.228.628,80	C6 I3	34	34	293.408.066,91
	ADIF-AV	169	161	1.617.158.107,71	ADIF-AV	141	135	1.293.866.075,73
85	C6 I1	138	136	1.321.182.550,00	C6 I1	117	117	1.008.442.652,60
88	C6 I2	31	31	295.975.557,71	C6 I2	24	24	285.423.423,13
	TOTAL	335	322	2.572.914.322,58	TOTAL	295	286	2.240.289.122,85

(*) Se identifica un número de 322 expedientes **únicos** en 2023 y de 286 expedientes **únicos** en 2024, circunstancia por la que no suma el detalle del número de expedientes por objetivo dado que algunos se repiten en varios objetivos.

Fuente: Elaboración propia.

Los mecanismos de verificación de 2024 contienen 36 expedientes menos que los correspondientes a 2023, diferencia que ha sido analizada por el Tribunal, obteniendo los siguientes resultados:

- **5 expedientes**⁴¹ (3.21/20830.0117 “Obra”; 3.19/20830.0114 “Servicios”; 3.21/27507.0129 “Servicios”; 3.21/27507.0128 “Servicios” y 3.22/20830.0226 “Servicios”), incluidos en el mecanismo de verificación de 2023 para los objetivos CID #85 y #88 se eliminan del PRTR y, por tanto, no constan en los mecanismos de verificación de 2024.

ADIF ha informado que dos expedientes fueron excluidos conforme al Procedimiento Específico ADIF-PE-506-005-001, lo que permite conocer las causas de su exclusión que se exponen en el documento “Nota de eliminación” (se trata de contratos de obras o vinculados a obras que han salido del Plan), y tres expedientes fueron excluidos sin “Nota de eliminación”, fundamentalmente por falta de evidencias primarias que permitieran asignarlos a una actuación (obra) de referencia, según el criterio trasladado por la Comisión en las reuniones que se llevaron a cabo para la modificación técnica del CID de 2024. Esta circunstancia ha sido subsanada en trámite de alegaciones.

En las notas de eliminación constan como incidencias: la falta de documentación para acreditar el cumplimiento del principio DNSH en el expediente 3.21/20830.0117; el encontrarse pendiente de licitación a 1 de febrero de 2024 la obra, en el caso del expediente 3.19/20830.0114, dado que la fecha límite de recepción de actuaciones financiadas con MRR es el 30 de junio 2026; por tratarse de servicios asociados a obras no incluidas o eliminadas de la financiación MRR o por la dificultad de determinar la parte asociada a la obra (3.21/27507.0129 y 3.21/27507.0128) y por no cumplir con los principios transversales (3.22/20830.226).

⁴¹ El expediente 3.21/27507.0129 se asigna parte a “Líneas Mérida-Los Rosales y Zafra-Huelva” y parte a “Mejora de comunicaciones”; el expediente 3.21/27507.0128 también se distribuye entre dos líneas, “Línea Ávila-Salamanca” y “Línea Torralba-Soria”, todos correspondientes a la medida C6.I2.

- **31 expedientes⁴²** que no se han incluido en los mecanismos de verificación de 2024 pero continúan vinculados en los registros internos de ADIF al PRTR. Se observa que en once expedientes, la fecha de adjudicación y firma de los instrumentos jurídicos es anterior a 1 de febrero de 2020, si bien serían subvencionables en el sentido del artículo 17, apartado 2, del Reglamento MRR, considerando las instrucciones facilitadas por la Comisión a los Estados miembros durante la fase de elaboración del MRR y el contenido de la Comunicación COM(2024) 474 final de 10 de octubre de 2024 que publicó la Comisión en respuesta a las observaciones sobre el inicio de elegibilidad del MRR trasladadas por el Tribunal de Cuentas Europeo, y que fueron reiteradas en mayo de 2025. Se encuentran en esta situación los expedientes de “Obra” 3.18/20830.0410; 4.18/20830.0227; 3.19/20830.0086; 3.18/20830.0419; 3.18/20830.0388 y 4.18/20830.0395; expedientes de “Servicios” 3.19/25830.0169 y 3.19/20830.0126 y expedientes de “Suministros” 3.19/27510.0019, 3.19/20830.0058 y 3.18/20810.0108.

Certificados de no revocación

Como se ha señalado al inicio de este apartado, uno de los requisitos para considerar que los HyO se han cumplido satisfactoriamente es que no se hayan revocado medidas relacionadas con HyO anteriormente cumplidos, tal y como establece el artículo 24.3 del Reglamento MRR.

La Comisión ha desarrollado un marco para aplicar esta disposición, con un alcance basado en la referencia que hace la citada disposición del Reglamento a la ausencia de revocación por parte del Estado miembro interesado, por lo que solo contempla una revocación imputable al Estado miembro, por acción u omisión.

Aunque las órdenes ministeriales no contienen referencias a estos certificados, a efectos del cumplimiento satisfactorio de sus HyO las entidades fiscalizadas han aportado los “Certificados de no revocación - Hitos y Objetivos de Gestión Críticos de Proyecto”, firmados por el Presidente de las entidades en su condición de órgano gestor de los proyectos, el 13 de diciembre de 2024. Son cinco certificados que se emiten para cada medida y proyecto.

También se ha aportado un correo, de 12 de diciembre de 2024, en el que ADIF pone en conocimiento del MITMA las propuestas de certificados de no revocación elaboradas manualmente para su revisión previa a la firma, señalando la imposibilidad de generar los certificados desde la herramienta CoFFEE al no estar actualizada la versión vigente de la descripción de los HyO CID #85, #88 y #95.

Estos certificados de no revocación se encuentran disponibles en CoFFEE a nivel medida, vinculados (anexos) a los certificados de no revocación de CID según han informado las entidades fiscalizadas

En el cuadro siguiente se muestra la información de los certificados de no revocación comparada con el número de instrumentos jurídicos acreditados en los mecanismos de verificación correspondientes.

⁴² Las entidades fiscalizadas manifiestan en sus alegaciones que existe una limitación consistente en que el Informe no identifica la totalidad de estos 31 expedientes. A este respecto debe señalarse que la relación de expedientes consta en correos y papeles compartidos entre el Tribunal y las entidades fiscalizadas (correo remitido por ADIF el 26/12/2024, archivo Excel “5. Eliminados MOD.Técnica CID 2024”).

CUADRO N.º 27: CERTIFICADOS DE NO REVOCACIÓN HYO #85, #88, #95

Medida / Objetivo	Proyecto / Entidad	MV 2024 (N.º Contratos / Instrumentos jurídicos)	Certificados No Revocación (N.º Contratos)
C6.I1. / CID #85	C06.I01.P01 (ADIF)	24	24
	C06.I01.P02 (ADIF-AV)	117	114
C6.I2. / CID #88	C06.I02.P01 (ADIF)	96	96
	C06.I02.P02 (ADIF-AV)	24	24
C6.I3. / CID #95	C06.I03.P01 (ADIF)	34	34
Total contratos / instrumentos jurídicos adjudicados		295	292

Fuente: Elaboración propia.

En el certificado del objetivo CID #85, proyecto C06.I01.P02, se justifica la variación señalando que, inicialmente, se acreditaron 117 instrumentos jurídicos adjudicados en tiempo y forma. De ellos, en 2 se produce una resolución anticipada de contrato en tramitación y en 6 se identifica un riesgo cierto de finalización más allá del período de implementación del MRR. La no revocación se justifica en que, a fecha de acreditación del cuarto desembolso, había más contratos que no se incluyeron en el *Mecanismo de Verificación*, por lo que se procede a incluir y acreditar 5 nuevos instrumentos jurídicos que permiten alcanzar, a pesar de las exclusiones previas, un valor objetivo de 114 instrumentos jurídicos. El valor agregado del objetivo #85 para todos los proyectos sigue cumpliendo la desviación mínima del 5 % prevista, con 138 instrumentos jurídicos adjudicados hasta el cuarto trimestre de 2022, sobre los 144 previstos en el CID.

Según información proporcionada por ADIF, los cinco instrumentos jurídicos incorporados formaron parte de los analizados en la auditoría realizada por la IGAE con motivo de la solicitud del cuarto desembolso, sin que en ella se pusiera de manifiesto observación alguna sobre su elegibilidad.

**CUADRO N.º 28: CERTIFICADO DE NO REVOCACIÓN #85
PROYECTO C06.I01.P02 - CONTRATOS ELIMINADOS -**

Expediente	Objeto del contrato	Ppto.adjudicado que contribuye al hito 85 (sin IVA) (euros)	Tipos de actuaciones CID	Estado del Contrato GFE
3.20/20830.0157	Ejecución de las obras del proyecto constructivo de mejora de las condiciones de evacuación de los andenes de la estación de Barcelona Sants. Fase 1 (ON 015/20)	5.725.910,16	Estaciones	En resolución
3.22/20830.0176	Servicios para la redacción del proyecto básico y constructivo de una base de mantenimiento y un edificio de servicios itinerantes de circulación en el centro logístico de Murcia Mercancías. Tramo: Murcia-Lorca	476.329,25	Vía	Terminado
3.21/20830.0144	Ejecución de las obras del proyecto constructivo de la línea de acometida de 400kv desde la subestación de transporte de Arañuelo de Red Eléctrica de España hasta la subestación eléctrica de tracción de Casatejada de ADIF	2.913.716,69	Electricidad	Terminado
3.20/20830.0170	Consultoría y asistencia para el control de las obras del proyecto constructivo de mejora de las condiciones de evacuación de los andenes de la estación de Barcelona Sants. Fase 1	363.849,65	Estaciones	En ejecución
3.19/30830.0281	Servicios de consultoría y asistencia técnica para la redacción del proyecto de construcción de instalaciones de protección civil y seguridad en los túneles de alta velocidad Vitoria-Bilbao-San Sebastián. Tramo: Vitoria-Bilbao	348.649,60	Plataforma	Terminado
3.21/20830.0203	Consultoría y asistencia técnica para el control y vigilancia de las obras del "Proyecto constructivo de la línea de acometida de 400kv desde la subestación de transporte de Arañuelo de Red Eléctrica de España hasta la subestación de tracción de Casate" (del tramo Talayuela - Plasencia de la Línea de Alta Velocidad Madrid - Extremadura - Frontera Portuguesa)	252.230,70	Electricidad	Terminado
3.22/20830.0050	Consultoría y asistencia técnica para la redacción de los proyectos constructivos de la subestación y centros de autotransformación asociados al área eléctrica de Casatejada y del telemando de energía del tramo Talayuela-Plasencia de la línea de alta velocidad Madrid-Extremadura	142.954,75	Electricidad	En ejecución
3.22/20830.0223	Consultoría y asistencia técnica para la redacción de los proyectos de línea aérea de contacto y sistemas asociados del Corredor Mediterráneo de Alta Velocidad Murcia - Almería. Tramos: Lorca - Almería y Pulpí -Águilas (AC 043/22)"	276.104,70	Electricidad	En ejecución

Fuente: Elaboración propia.

II.3.3.2. COMPONENTE 1

Las entidades fiscalizadas han declarado el cumplimiento de los objetivos CID #14, #16 y #17 en la línea de Inversión 3 del Componente 1.

En el sistema de información CoFFEE constan cinco certificados, uno por cada entidad y proyecto, que fueron suscritos por el Presidente de ADIF y ADIF-AV, en su condición de órgano gestor, el 6 de noviembre de 2024 (#14 y #16) y el 31 de octubre de 2024 (#17).

En cada uno se declara el valor del objetivo crítico del proyecto a fecha de cumplimiento, se certifica que se han cumplido conforme a la planificación operativa validada y que se han aportado los mecanismos de verificación correspondientes. En los certificados también se identifica el mecanismo de verificación asociado y, además, a cada certificado se adjunta la Declaración de Gestión prevista en el Anexo III del Acuerdo de Financiación.

CUADRO N.º 29: CERTIFICADOS DE CUMPLIMIENTO HYO #14, #16, #17

Proyecto	Localizador Obj. crítico	Objetivo al que contribuye	Indicador	Fecha cumplimiento planificada	Valor Objetivo (millones de euros)	Valor cumplimiento (millones de euros)
C01.I03.P01 (ADIF)	C01.I03.P01.OBC06	14 – Líneas ferroviarias de Cercanías	IND001014	T4 2023	200,00	332,65
C01.I03.P02 (ADIF-AV)	C01.I03.P02.OBC06				0,00	6,12
C01.I03.P01 (ADIF)	C01.I03.P01.OBC09	16 – Estaciones de Cercanías mejoradas	IND001016	T4 2023	20,00	22,00
C01.I03.P02 (ADIF-AV)	C01.I03.P02.OBC07				0,00	1,00
C01.I03.P01 (ADIF)	C01.I03.P01.OBC07	17 – Contratos u otros instrumentos jurídicos adjudicados para líneas ferroviarias de corta distancia	IND001017	T4 2024	198,00	221,00
C01.I03.P02 (ADIF-AV)	C01.I03.P02.OBC10			T4 2024	39,00	34,00

Fuente: Elaboración propia.

Como se muestra en el cuadro anterior, los valores de cumplimiento declarados para cada indicador son superiores a los valores establecidos como objetivo.

Se observa que la emisión de los certificados es anterior a la modificación de la Decisión Ejecutiva y del anexo CID que tuvo lugar el 21 de enero de 2025, en la que se modifican aspectos que afectan a estos objetivos, como las fechas de cumplimiento. En consecuencia, las fechas de cumplimiento en ellos consignadas no están actualizadas: en concreto, el objetivo #14, inicialmente con una fecha de cumplimiento T4 (cuarto trimestre) de 2023 se modifica a T2 de 2023; el objetivo #16, cuyo cumplimiento inicialmente estaba previsto para el T4 de 2023 se modifica al T2 de 2023; y objetivo #17, inicialmente previsto para el T4 de 2024 se modifica al T2 de 2023. De esta forma, la modificación de enero de 2025 ha permitido adelantar el cumplimiento del objetivo #17 a efectos de su inclusión en la quinta solicitud de pago del MRR.

Los mecanismos de verificación son acordes a lo establecido en el Acuerdo Operativo, no habiéndose detectado ninguna incidencia. Se concretan en un documento resumen por proyecto y entidad con la lista de expedientes declarados en la justificación del objetivo correspondiente. Para cada expediente se incluye el enlace a la PCSP y el objeto del contrato. En los objetivos #14 y #16 también se incluyen como evidencia documental las Fichas Técnicas y las Actas de Recepción dada la naturaleza física de estos objetivos (al menos 200 km de líneas ferroviarias de corta distancia actualizadas y al menos 20 estaciones de Cercanías nuevas o mejoradas).

DANA

El 29 de octubre de 2024 tuvo lugar una depresión aislada en niveles altos (DANA), fenómeno atmosférico que afectó a varias comunidades autónomas y de forma más severa a la Comunidad Valenciana. Dentro de los daños materiales se han visto afectados 8 instrumentos jurídicos de los 21 incluidos en los objetivos #14 (incluye contratos finalizados) y #17 (incluye contratos y encargos a medios propios adjudicados), en concreto, un expediente⁴³ relacionado con la “Ejecución de la obra y realización del mantenimiento del proyecto constructivo de las instalaciones de telecomunicaciones móviles Gsmr del tramo de red convencional Buñol-Utiel” declarado en los objetivos #14 y #17 y 7 expedientes⁴⁴ relacionados con la “Renovación integral de la línea en el tramo Buñol-Utiel. Plataforma y vía (proyecto, obra, suministros y Asistencia)” declarados en el objetivo #17.

En el Documento Resumen de Cumplimiento (DRC) del objetivo #14 emitido el 17 de diciembre de 2024 por la Secretaría General de Transporte Terrestre, responsable de la medida C1.I3, se especifica que *“se están evaluando los daños sobre la infraestructura ferroviaria, anticipando una posible afectación sobre alguno de los instrumentos jurídicos acreditados en el presente hito”* y que *“esta circunstancia se soporta en la no consideración de este hecho dentro de los escenarios de reversión del hito, conforme traslada la Comisión Europea⁴⁵”*. Esta misma especificación se incluye en el DRC del objetivo #17, según ha informado ADIF, aunque no se ha aportado el documento por participar en dicho objetivo otras entidades ejecutoras.

De acuerdo con el marco establecido por la Comisión sobre la revocación de los HyO en el contexto del MRR, *“en caso de que una catástrofe natural destruya una infraestructura en la que se haya invertido, aunque el hito u objetivo ya no pueda considerarse cumplido satisfactoriamente, no es el Estado miembro quien ha provocado esta revocación, por lo que las revocaciones de un hito u objetivo que no son imputables al Estado miembro no se consideran una base para activar el artículo 24, apartado 3, del Reglamento del MRR⁴⁶”*.

Requerida información actualizada sobre el estado del expediente acreditado en el objetivo #14 afectado por la DANA, ADIF ha informado que los daños producidos en la obra Buñol-Utiel son muy menores, conforme a la evidencia adicional facilitada por las entidades fiscalizadas⁴⁷.

II.3.3.3. OBSERVACIONES SOBRE LA INFORMACIÓN EN CoFFEE

A continuación, se realizan observaciones relacionadas con las incidencias puestas de manifiesto en el análisis de este objetivo de fiscalización:

1. La trazabilidad entre la información soporte del cumplimiento de los objetivos críticos de los proyectos de las medidas del Componente 6 en las que participan las entidades ejecutoras y

⁴³ 4.20/27507.0134.

⁴⁴ 3.24/27510.0028; 3.24/27510.0029; 3.24/27510.0023; 3.24/27510.0006 3.19/27507.0306; 3.24/27507.0053 y 3.23/27507.0350.

⁴⁵ Bruselas, 19.9.2023 - COM(2023) 545 final. Anexo II del Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y el Consejo.

⁴⁶ El cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos presupondrá que el Estado miembro interesado no haya revocado medidas relacionadas con hitos y objetivos anteriormente cumplidos satisfactoriamente.

⁴⁷ Informe de daños tras la DANA en el tramo Buñol-Utiel de ADIF Convencional de fecha 15 de julio de 2025 aportado en trámite de alegaciones.

la que consta en la aplicación CoFFEE, a fecha de mayo de 2025, no se considera adecuada por las siguientes razones:

a) No se han modificado los indicadores de los objetivos CID #85 y #88, que continúan presentando la información referida a la adjudicación presupuestaria, unidad de medida “millones de euros”. En consecuencia, la única información asociada a los “proyectos CoFFEE” de ADIF y ADIF-AV (C06.I01.P01; C06.I01.P02; C06.I02.P01 y C06.I02.P02) son los certificados de cumplimiento y los mecanismos de verificación de 2023, no vigentes tras la modificación técnica del CID.

b) Aunque para el objetivo CID #95 se ha creado el nuevo indicador “número de contratos u otros instrumentos jurídicos actualizados para mejorar las infraestructuras intermodales y logísticas”, no consta ninguna documentación justificativa asociada en el proyecto CoFFEE C06.I03.P01 que acredite su cumplimiento (certificado de cumplimiento / mecanismo de verificación), tal y como se requiere en el artículo 2.8 de la Orden HFP/1030/2021.

2. ADIF y ADIF-AV han elaborado los certificados de no revocación de los objetivos #85, #88 y #95 manualmente, dada la imposibilidad de generarlos desde CoFFEE, según han informado las entidades. Estos certificados se han aportado a la fiscalización, ya que actualmente solo se encuentran disponibles en la aplicación CoFFEE a nivel medida y no a nivel proyecto⁴⁸.

En consecuencia, no es posible obtener de la aplicación CoFFEE la información acreditativa del cumplimiento de los HyO del Componente 6 vencidos en los que participan ADIF y ADIF-AV, siendo dicho sistema donde debería localizarse en atención a lo establecido en el artículo 2.8 de la Orden HFP/1030/2021: *las Entidades ejecutoras serán responsables de registrar en el sistema informático la comprobación de que los proyectos que integran las medidas del Plan cumplen con los criterios establecidos en la evaluación inicial o, en su caso, se han corregido las deficiencias detectadas. Para ello, una vez cumplido un hito u objetivo, crítico o no crítico, la Entidad ejecutora del proyecto o subproyecto registrará en el sistema el cumplimiento, formalizando un certificado e incorporando la documentación acreditativa, atendiendo a los requerimientos del acuerdo operacional o a los que se reflejen en el sistema de información, en su caso, manifestando la veracidad de la información en él contenida en relación con el cumplimiento de los hitos y objetivos, y formará parte de la información que soporta los Informes de Gestión.*

II.3.4. Principales magnitudes económicas

A continuación, se muestra la situación de la ejecución de las actuaciones del PRTR por parte de ADIF y ADIF-AV a través de una visualización agregada del Cuadro de Mando proporcionada por las entidades ejecutoras a diciembre de 2024:

⁴⁸ Información proporcionada en trámite de alegaciones.

GRÁFICO N.º 8: CUADRO DE MANDO A DICIEMBRE DE 2024

Resumen del seguimiento de las inversiones y gastos financiables del MRR

Componentes y Líneas de Inversión	Coste Programado	Coste Actualizado	Licitado acum.	Adjudicado acum.	Adj. Vigente acum.	Ejecutado acum
▣ C1 - PLAN DE CHOQUE DE MOVILIDAD SOSTENIBLE, SEGURA Y CONECTADA EN ENTORNOS URBANOS Y METROPOLITANOS	1.501.438.409,55 €	1.954.208.355,92 €	2.067.749.346,85 €	1.765.225.024,73 €	1.946.009.424,27 €	864.363.647,99 €
C1.I3 - ACTUACIONES DE MEJORA DE LA CALIDAD Y FIABILIDAD EN EL SERVICIO DE CERCANÍAS	1.501.438.409,55 €	1.954.208.355,92 €	2.067.749.346,85 €	1.765.225.024,73 €	1.946.009.424,27 €	864.363.647,99 €
▣ C6 - MOVILIDAD SOSTENIBLE, SEGURA Y CONECTADA	4.472.685.517,31 €	4.898.180.494,49 €	4.919.794.698,56 €	4.123.316.475,77 €	4.480.078.265,56 €	2.381.761.140,94 €
C6.I1 - RED NACIONAL DE TRANSPORTE. CORREDORES EUROPEOS	2.987.578.493,19 €	3.128.084.372,01 €	3.090.952.335,72 €	2.620.952.646,58 €	2.858.546.737,59 €	1.414.587.778,21 €
C6.I2 - RED TRANSEUROPEA DE TRANSPORTE. OTRAS ACTUACIONES	1.010.268.360,05 €	1.114.813.539,34 €	1.172.348.910,57 €	988.463.472,25 €	1.077.027.733,10 €	716.338.851,67 €
C6.I3 - INTERMODALIDAD Y LOGÍSTICA	474.838.664,07 €	655.282.583,14 €	656.493.452,27 €	513.900.356,94 €	544.503.794,87 €	250.834.511,06 €
Total	5.974.123.926,86 €	6.852.388.850,41 €	6.987.544.045,41 €	5.888.541.500,50 €	6.426.087.689,83 €	3.246.124.788,93 €

Fuente: Información proporcionada por las entidades.

El coste programado coincide con el coste estimado en el PRTR para estas medidas en abril de 2021, incluida la partida destinada a gobernanza y gestión. ADIF ha aclarado que el coste actualizado refleja las previsiones totales de coste asociado a la ejecución de los instrumentos jurídicos incluidos en el Plan a diciembre de 2024. Dichas previsiones incorporan, para expedientes en ejecución, el importe vigente de cada expediente (presupuesto de adjudicación más incidencias contractuales aprobadas como modificados, revisiones de precios y liquidaciones), corregido por las incidencias y previsiones de liquidación estimadas y no formalizadas aún en los instrumentos jurídicos. Estas previsiones se actualizan con una periodicidad trimestral. En base a ellas se obtienen las previsiones de cumplimiento de HyO.

Por otra parte, las cantidades ingresadas procedentes del MRR para las actuaciones en las que ADIF y ADIF-AV participan como entidades ejecutoras asciende a un total de 3.570.568.998,35 euros a 31 de diciembre de 2024, de los que 2.154.422,999,99 euros corresponden a ADIF-AV y 1.416.145.998,36 euros a ADIF.

Comparando los ingresos con la liquidación del presupuesto de gasto por aplicación de los PGE hasta el 31 de diciembre de 2023 (medidas C1.I3; C6.I1; C6.I2; C6.I3), se observa una diferencia significativa en los cobros percibidos por ADIF a dicha fecha⁴⁹.

CUADRO N.º 30: COMPARATIVA COBRO-LIQUIDACIONES PGE

	COBROS (hasta 31/12/2023)	Liquidación PGE (2021-2022-2023)
Total ADIF-AV	2.154.422.999,99	2.155.086.000,00
Total ADIF	370.470.707,50	2.399.707.000,00

Fuente: Elaboración propia.

ADIF ha aclarado que esto es debido a que en el Tesoro Público se encuentran operaciones retenidas por gestión de tesorería a su favor que corresponden a fondos del MRR (cap. VII) cuyo desembolso no ha sido solicitado por ADIF. La motivación de estas diferencias se deriva del ritmo

⁴⁹ De acuerdo con la información remitida por ADIF y ADIF-AV en el trámite de alegaciones, en el año 2024 ADIF percibió 1.045.675.290,86 euros. No obstante, al no estar disponible a la fecha de aprobación de este Informe la liquidación de los PGE correspondientes a este ejercicio, no se puede incluir dicho dato en el cuadro.

de ejecución del Convenio suscrito el 26 de julio de 2021 entre la AGE y ADIF para la sostenibilidad económica de las infraestructuras ferroviarias que integran su red en el período 2022-2025, y a la situación de liquidez de la entidad.

II.4. VERIFICACIÓN DE LA ADECUADA APLICACIÓN DE LOS PLANES Y SISTEMAS DE MEDIDAS CONTRA EL FRAUDE, LA CORRUPCIÓN Y LOS CONFLICTOS DE INTERÉS IMPLANTADOS POR ADIF Y ADIF-AV, EN RELACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE GESTIÓN Y CONTROL DEL MRR.

II.4.1. Plan Antifraude

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”⁵⁰ se analizaron, desde la perspectiva de la legalidad y su adecuación a los objetivos de gestión y control del MRR, los sistemas, planes y medidas contra el fraude, la corrupción y los conflictos de interés adoptados en el ámbito del PRTR por 75 órganos y entidades del sector público estatal, entre ellas, las entidades públicas empresariales ADIF y ADIF-AV⁵¹.

En el curso de dicha fiscalización se comprobó la existencia de un Plan Antifraude para ambas entidades.

El Plan Antifraude de ADIF y ADIF-AV inicial se corresponde con el “Modelo de Gobierno Corporativo y Cumplimiento Normativo”, tal y como se expone en el documento firmado por la jefa de Área de Cumplimiento Normativo el 20 de enero de 2022, y constituye el conjunto de medidas antifraude implementado en ambas entidades que cumple gran parte de los requisitos establecidos en el artículo 6.5 de la Orden HFP/1030/2021.

No obstante, tras el análisis realizado por la Jefatura del Área de Cumplimiento⁵² sobre el contenido de la Orden HFP/1030/2021 en relación con las medidas de prevención, detección y corrección del fraude, corrupción y conflicto de interés, y de la autoevaluación realizada en esta materia (Anexo II.B.5 de la Orden HFP/1030/2021), se propone al Consejo de Administración la adopción de medidas adicionales al objeto de garantizar una apropiada protección de los intereses financieros de la Unión Europea, configurándose el “Plan de Medidas Antifraude de ADIF y ADIF-AV para la ejecución del PRTR”, aprobado por el Consejo de Administración en su sesión del 25 de enero de 2022.

El Plan se configura como una herramienta flexible y sujeta a revisión periódica por parte de la Comisión de Auditoría, para velar por la mejora continua y actualización permanente de las medidas. Durante la fiscalización se ha aportado la última actualización del Plan de fecha 1 de marzo de 2024.

⁵⁰ Informe n.º 1.545, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 20 de diciembre de 2023.

⁵¹ En el trámite de alegaciones las entidades fiscalizadas señalan que en el informe de dicha Fiscalización se acredita la correcta actuación de ADIF y ADIF-AV en esta materia sin que del mismo se desprenda mención relevante ni recomendaciones de la naturaleza de las que se contienen en el presente Informe. Sin embargo, debe recordarse que aquel informe se enfocaba en el diseño de las medidas, sin entrar en su aplicación.

⁵² Informe “Análisis de la Orden HFP 1030/2021 en relación con el conflicto de interés, prevención del fraude y la corrupción: Autoevaluación y Plan de Medidas Antifraude”, elaborado por la Jefatura de Área de Cumplimiento Normativo el 14 de enero de 2022.

Se aplica a la totalidad de las personas trabajadoras de ADIF y ADIF-AV y partes interesadas y participantes en la ejecución del MRR (contratistas, subcontratistas, medios propios, etc.). En particular, se aplica a quienes realizan tareas de asesoramiento en la gestión, seguimiento, control y pago en el marco de los proyectos y actuaciones afectados por el MRR.

Las medidas se estructuran en torno a los elementos clave del “ciclo antifraude” tal y como se ilustra en el gráfico siguiente.

GRÁFICO N.º 9: MEDIDAS ANTIFRAUDE PRTR ADIF/ADIF-AV

PREVENCIÓN	DETECCIÓN	CORRECCIÓN / PERSECUCIÓN
Declaración Institucional Política, procedimiento y cláusula de Lucha contra el fraude Código Ético y de Conducta Manual SGCN (*) Prevención y Gestión de Conflicto de Interés Protección al Informante de Irregularidades Declaración de Adhesión al SGCN Formación y sensibilización Autoevaluación de Riesgo de Fraude	Canal Ético Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA) Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) Banderas rojas Bases de datos Auditorías Verificación de las DACI suscritas	Análisis del Fondo afectado (MRR; FEDER; otros) Suspensión del proyecto / subproyecto Comunicación a las autoridades y organismos implicados Retirada de proyectos afectados e importe de ayudas europeas Comunicación a la Entidad Decisora y Autoridad de Control Denuncia de los hechos al SNCA, OLAF, M.Fiscal Reclamación daños y perjuicios

(*) SGCN: Sistema de Gestión de Cumplimiento Normativo y Antisoborno
Fuente: Elaboración propia.

Del conjunto de medidas existentes, en la presente fiscalización se han tenido en cuenta aquellas especialmente relacionadas con la ejecución de las actuaciones por parte de las entidades, como la gestión de los conflictos de interés con la cumplimentación de las DACI y su verificación; las bases de datos utilizadas en la fase de detección; los controles atenuantes considerados en la autoevaluación de riesgo de fraude; la existencia de banderas rojas; y las denuncias recibidas a través del Canal Ético.

II.4.2. Declaraciones institucionales previstas en el Plan Antifraude

Desde el inicio de la fiscalización, el titular del cargo de Presidente se ha modificado en dos ocasiones: la primera el 5 de diciembre de 2023 y la segunda el 17 de septiembre de 2024, fecha de nombramiento del actual Presidente.

Cada entidad dispone de la Declaración Institucional de Lucha contra el Fraude actualizada, ambas firmadas por el actual Presidente con fecha 28 de octubre de 2024.

II.4.3. Gestión de conflictos de interés

Se dispone de una Política de Prevención y de Gestión de Conflicto de Interés donde entre otras cuestiones se define el conflicto de interés, las situaciones en las que puede surgir, cómo reconocerlo y gestionarlo.

Esta política se desarrolla en el Procedimiento de Gestión de los Conflictos de Interés (ADIF-PE-103-008-001) actualizado en el año 2022, cuyo objetivo es la detección temprana y gestión efectiva de situaciones de conflictos de interés reales, aparentes o potenciales, y evitar que dichas situaciones lleguen a producirse o que, en su defecto, se realice una gestión adecuada, conforme a lo dispuesto en la normativa vigente, quedando debidamente registradas.

Es de obligada aplicación y cumplimiento para las denominadas “*personas sujetas*” que, de acuerdo con la definición, son los miembros del Consejo de Administración, los altos cargos y la estructura de Dirección de las entidades, así como aquellos empleados que ocupen puestos con un margen de propuesta y decisión asociada a la gestión laboral, económico-financiera, contratación, o que tengan relación con proveedores, clientes, contrapartes y gestión de fondos europeos. También aplica a los “*contratistas y subcontratistas*” involucrados en la ejecución de contratos y actuaciones financiadas con fondos del MRR en las cuestiones que les corresponda.

La responsabilidad de gestionar el conflicto de interés se ha delegado en el Área de Cumplimiento Normativo de ADIF. Dicha área, junto con las que se identifican en el gráfico siguiente, son las responsables de la gestión y suscripción de las DACI por parte los sujetos obligados de su ámbito de actuación.

GRÁFICO N.º 10: OBLIGACIONES ASUMIDAS POR LAS ÁREAS RESPONSABLES DE LA GESTIÓN DE LAS DACI

Área de Cumplimiento Normativo ADIF Personas sujetas (PS)	Dirección de Compras y Contratación Contratistas	Áreas de Negocio Empleados afectados / Subcontratistas
• Petición del listado de personas sujetas. • Remisión del modelo de DACI a PS para su cumplimentación. • Comprobación suscripción y custodia (estructuras de Dirección y de Apoyo). • Verificación anual de una muestra aleatoria de DACI suscritas.	• Incluir en PCAP el modelo de DACI. • Verificar la correcta suscripción por los contratistas adjudicatarios. • Custodia y archivo de las DACI.	• Velar por la correcta suscripción de las DACI por los empleados afectados y subcontratistas. • Solicitar las DACI a los subcontratistas. • Custodia y archivo de las DACI de subcontratistas.

Fuente: Elaboración propia.

En la gestión del conflicto de interés los superiores jerárquicos de las Áreas de Negocio son los responsables de comunicar al Área de Cumplimiento Normativo qué empleados de su departamento ocupan puestos con margen de propuesta y decisión asociada a la gestión laboral, económico-financiera, contratación o relacionados con proveedores, clientes, participación en

fondos europeos etc., de trasladarle las notificaciones de conflictos de interés recibidas y de adoptar las medidas cautelares y correctoras oportunas en caso de conflicto.

II.4.3.1. PERSONAS SUJETAS

Como se ha señalado, el Área de Cumplimiento Normativo es la responsable de la gestión de las DACI de las personas sujetas, si bien la Vicesecretaría del Consejo de Administración es la encargada de la custodia de las declaraciones de ausencia de conflicto de interés y confidencialidad de los Consejeros.

Las DACI se requieren por el Área de Cumplimiento Normativo anualmente, en el primer trimestre del año, a todo el personal sujeto. A tal fin, se dispone de un listado de personas sujetas que se actualiza periódicamente. A partir de 2021 se ha implantado una nueva herramienta informática mediante la cual es posible recabar la firma directamente de los portafirmas electrónicos de los interesados que la tengan operativa. Para el resto, se recaba de forma manual.

En el curso de la fiscalización se han aportado tres modelos de DACI: el modelo anterior al MRR; el actual, anexo al Procedimiento de Gestión de Conflicto de Interés y que se ha ido actualizando con la normativa aplicable al MRR; y un modelo DACI específico para Consejeros. Respecto de los dos últimos se realizan las siguientes consideraciones:

- ✓ El modelo actualizado prevé una manifestación sobre la ausencia de conflicto de interés de carácter genérico, es decir, sobre todos los procedimientos en relación con hechos pasados, presentes y futuros en los que intervengan durante un año a contar desde la fecha de la firma, directa o indirectamente, los declarantes. En consecuencia, las declaraciones no hacen referencia al procedimiento específico en el que participa el declarante (por ejemplo: identificación del expediente de contratación y fase de la tramitación del mismo). En el modelo DACI para Consejeros la manifestación de ausencia de conflicto de interés, también genérica, se refiere a los procedimientos relacionados con el ejercicio de las competencias estatutariamente atribuidas y con la gestión de Fondos de la UE, en los que intervengan directa o indirectamente.
- ✓ En ambos modelos se establece que, en transcripción literal, *“existe conflicto de interés cuando el ejercicio imparcial y objetivo de las funciones se vea comprometido por razones familiares, afectivas, de interés económico o por cualquier otro motivo de interés personal con alguno/s de los participantes en los procedimientos y bajo la consideración de que no existan hechos o circunstancias pasados o presentes o que puedan surgir en un futuro previsible, que puedan poner en cuestión la imparcialidad e independencia”*. Esto último denota una anticipación sobre hechos imposibles de prever y que, sin embargo, se consideran previsibles⁵³.

Además, a diferencia del modelo DACI para Consejeros, en el modelo actualizado para el resto de las personas sujetas no se alude a razones de afinidad política o nacional que puedan

⁵³ ADIF y ADIF-AV ponen de manifiesto en el trámite de alegaciones que el “futuro previsible” en el análisis de conflictos de interés no supone anticiparse a lo imprevisible, sino valorar con objetividad y prudencia aquellas circunstancias cuya evolución podría razonablemente derivar en una situación de compromiso de la imparcialidad o la independencia. Sin embargo, en el contenido de las declaraciones se hace referencia a hechos que puedan surgir en un futuro previsible, luego no es cierto que solo se valore la evolución de circunstancias conocidas. De acuerdo con lo establecido en la Comunicación de la Comisión (2021/C 121/01) “Orientaciones sobre cómo evitar y gestionar las situaciones de conflicto de interés con arreglo al Reglamento Financiero”, “la declaración debe permitir al firmante declarar oficialmente si tiene intereses que percibe o que pueda percibirse en conflicto y si existen circunstancias (incluidos intereses) que puedan colocarlo en una situación de conflicto en un futuro próximo. Es decir, son las circunstancias presentes o pasadas las que pueden dar lugar a una posible situación de conflicto en un futuro previsible. Todo ello es acorde con la finalidad de la DACI como herramienta de gestión y detección, como señala también la Comisión.

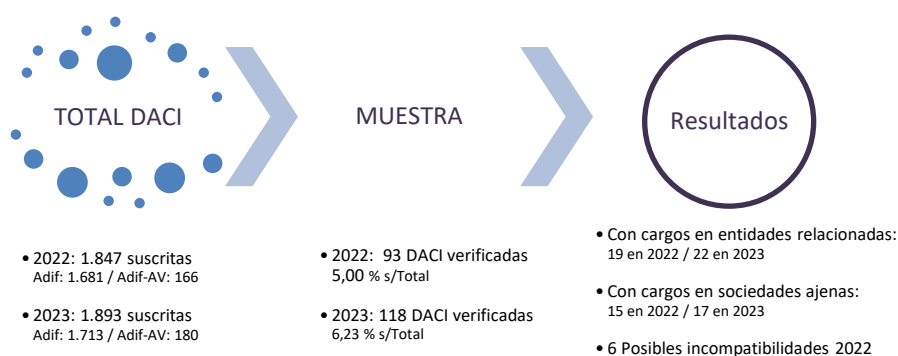
comprometer el ejercicio imparcial y objetivo de las funciones del declarante, como exige el artículo 61 del Reglamento Financiero⁵⁴, precepto señalado a pie de página del modelo DACI como norma de referencia.

El Procedimiento contempla la verificación anual de una muestra aleatoria de DACI suscritas, como mínimo un 3 % de las declaraciones de las personas sujetas, mediante un contraste del contenido de las declaraciones con la información procedente de las siguientes fuentes:

- Información procedente de la propia organización.
- Información procedente de otras entidades u organismos.
- Fuentes de datos abiertas (Internet y medios de comunicación).
- Información procedente de denunciantes internos o externos.
- Bases de datos (Arachne, Sistema de Exclusión y Detección Precoz, PCSP, Infocif, libreBOR, Registro Mercantil, etc.).

Durante la fiscalización se ha dispuesto de los informes sobre “*el Análisis y Verificación de posibles situaciones de Conflicto de Intereses, ejercicios 2022 y 2023*”, elaborados por la Jefatura de Área de Cumplimiento Normativo en enero de 2023 y febrero de 2024 respectivamente. El gráfico siguiente ilustra la secuencia de las principales actuaciones realizadas en dichas verificaciones.

GRÁFICO N.º 11: ÁREA DE CUMPLIMIENTO NORMATIVO - VERIFICACIÓN DACI PERSONAS SUJETAS 2022-2023



Fuente: Elaboración propia.

Como puede observarse, tanto en 2022 como en 2023 las muestras analizadas han superado el mínimo del 3 % de declaraciones de personas sujetas previsto en el Procedimiento.

Es preciso llamar la atención sobre el hecho de que en ambos años se señalan “limitaciones en el alcance del trabajo” por la imposibilidad de conocer las relaciones familiares o de amistad de las personas que han sido objeto de análisis. En 2022 se aduce el respeto que estos datos de índole personal requieren, y en 2023 el imposible acceso a datos personales por parte del Área. En todo caso, la limitación se matiza en el sentido de que, en transcripción literal, “*sólo si a través de una*

⁵⁴ Artículo 61 del Reglamento 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, revisado por el Consejo el 19 de septiembre de 2024. (Reglamento Financiero de la UE).

búsqueda en fuentes abiertas se hubiera detectado algún indicio sobre situaciones de amistad o relaciones familiares (afinidad o consanguineidad, en tercer y cuarto grado) se procederá entonces a la búsqueda de algún posible conflicto de interés sobre la base de tales datos". Las fuentes abiertas utilizadas han sido Google, LinkedIn, Facebook y medios de comunicación. En la metodología se describe un trabajo de detección de posibles conflictos de interés que tengan que ver con relaciones familiares de primer y segundo grado.

Los casos que han requerido de un análisis más detallado se han clasificado en tres categorías.

En la primera se incluye a los declarantes analizados que han ostentado u ostentan cargos en sociedades y/o entidades dependientes de ADIF/ADIF-AV, o en sociedades relacionadas con el ámbito ferroviario, poniéndolos en relación con los puestos que ocupa en las entidades ejecutoras la persona verificada.

La segunda engloba los casos en los que los declarantes tienen, o han tenido, otros cargos en sociedades externas y ajenas a ADIF/ADIF-AV que, aparentemente, no están relacionados con las funciones y los cargos que ostentan como empleados de ADIF y ADIF-AV. En estos casos se ha procedido a una segunda verificación para profundizar y comprobar la naturaleza de la actividad de las empresas ajenas y se ha comprobado si las empresas han recibido pagos de ADIF/ADIF- AV.

En la tercera se incluyen situaciones de posibles incompatibilidades conforme a la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Solo se analizaron en el año 2022 y están relacionadas con personas que ejercen alguna actividad paralela al trabajo en ADIF (fundamentalmente como profesores en alguna universidad o escuela).

Las herramientas utilizadas en la verificación, en consonancia con las previstas en el Procedimiento, han consistido en las fuentes abiertas ya indicadas; bases de datos externas (ASEXOR, EMPRESIA y PCSP); bases de datos internas y comprobaciones telefónicas para verificar la situación de actividad o inactividad de las sociedades.

Tras las verificaciones pertinentes se concluye que no se ha detectado ningún caso potencial de conflicto de interés, sin perjuicio de las limitaciones en el alcance del trabajo al no poder conocer relaciones de amistad o parentesco de las personas verificadas.

A la vista del trabajo de verificación realizado, se efectúan las siguientes consideraciones:

1. En los informes no se da información sobre el aspecto principal que regula el artículo 61 del Reglamento Financiero, las funciones concretas que realiza en las entidades ejecutoras la persona verificada. Un conflicto de interés puede surgir, aunque la persona de que se trate no se beneficie realmente de la situación, simplemente con que las circunstancias pongan en peligro el ejercicio imparcial y objetivo de sus funciones. A esto se refiere el citado precepto cuando establece que el ejercicio imparcial y objetivo de las funciones que realiza "se vea comprometido". En este sentido, en ninguno de los casos analizados se indican las funciones concretas que realizaban las personas verificadas, máxime cuando su Procedimiento interno establece que todas las personas sujetas, con carácter previo a cumplimentar una DACI, deben realizar una autoevaluación a efectos de identificar posibles amenazas a su

imparcialidad derivadas de su situación respecto de las funciones que realizan y de los procedimientos en los que participan⁵⁵.

Tampoco se especifica si las sociedades incluidas en la primera categoría han participado en algún procedimiento de contratación de ADIF/ADIF-AV, ni si la persona verificada ocupaba un puesto de influencia en el procedimiento, por ejemplo, a la hora de evaluar sus ofertas, si fuera el caso⁵⁶.

2. En relación con la segunda categoría, cabe destacar un caso puesto de manifiesto en el Informe de 2023 de un declarante con numerosos cargos en empresas externas, algunas relacionadas con el sector ferroviario, entre las que había dos a las que se habían realizado pagos desde ADIF y ADIF-AV. El informe concluye que, aparentemente, no hay indicios de posible conflicto de interés basándolo en que ostentó dichos cargos en un tiempo anterior a cinco años, por lo que cualquier acción estaría prescrita. Se añade que los pagos a una de las empresas, que es una gran constructora, se realizan aparentemente en el tráfico normal de la relación contractual, sin más explicaciones sobre el contenido de dicha relación, y sobre los pagos a la segunda empresa no se hace ninguna referencia. En definitiva, el análisis realizado se considera significativamente deficitario para descartar un posible conflicto de interés, que omite un análisis desde la óptica del ejercicio imparcial y objetivo de las funciones concretas de la persona verificada. Por otra parte, la verificación de los pagos a las empresas no constituye una prueba concluyente, dado que pueden existir compromisos de pagos futuros, aún sin realizar, situación sobre la que no se aporta ninguna información⁵⁷.

⁵⁵ ADIF y ADIF-AV alegan que dicha exigencia en el Informe global no resulta procedente al tratarse de un Informe genérico que resume el resultado de todo el análisis de las personas verificadas, partiendo de la información que consta en fichas personales donde se valora de forma concreta el cargo de la persona. Sin embargo, siendo el propósito de estas declaraciones el descubrir o identificar situaciones de conflicto entre los intereses de una persona concreta y el objeto analizado, la consideración de las funciones de los puestos de trabajo tiene relevancia en el análisis del conflicto, tal y como se recoge en las orientaciones de la Comisión en su Comunicación (2021/C 121/01). El propio procedimiento interno de ADIF considera como personas sujetas a los empleados que tengan relación con proveedores, clientes, contrapartes y gestión de fondos europeos, con independencia del cargo que ocupen. Además, el modelo de ficha de verificación aportado por ADIF como ficha personal contiene un campo para el cargo de la persona verificada pero no hace referencia a las funciones.

⁵⁶ ADIF y ADIF-AV ponen de manifiesto en sus alegaciones que en esta primera categoría la comprobación se circunscribe a constatar si los cargos que ostentan las personas analizadas son por su vinculación profesional con empresas dependientes o relacionadas con el sector ferroviario, estableciéndose la presunción en estos casos de inexistencia de conflicto dado que la ocupación de los citados cargos es ajena a su voluntad e interés personal, y es exigida por su condición de empleado/a de ADIF o ADIF-AV. No obstante, no se están considerando en el análisis la existencia de riesgos asociados al procedimiento de contratación como pueden ser la emisión de informes que no observen los principios de igualdad e imparcialidad, favoreciendo a aquellos licitadores participados o asociados; la concurrencia de personal que preste servicios de asesoramiento técnico o de personal directivo de empresas participadas en alguna de las fases de la licitación o la filtración de información relevante sobre las ofertas de otros licitadores.

⁵⁷ Las alegaciones de las entidades fiscalizadas se circunscriben a defender la veracidad de la DACI, veracidad que en ningún caso se pone en cuestión en el informe, sino la actuación deficitaria por parte de ADIF en el análisis del riesgo de conflicto de interés que pudiera existir en el expediente. Como establecen las Orientaciones de la Comisión anteriormente citadas son los intereses o circunstancias presentes o pasados por los que se percibe o puede percibirse en conflicto y los que puedan colocarlo en una situación de conflicto. El tiempo transcurrido, si bien puede ser un elemento de mitigación del riesgo, no es concluyente para excluir el conflicto, con independencia del plazo de prescripción de las acciones establecido legalmente para exigir posibles responsabilidades. Por otra parte, en la metodología utilizada por ADIF se atiende exclusivamente a los pagos realizados por ADIF y ADIF-AV, en ningún caso a los contratos adjudicados y a los compromisos asumidos en ellos, estén ejecutados o no.

II.4.3.2. CONTRATISTAS

El Procedimiento de Gestión de los Conflictos de Interés establece la obligatoriedad del adjudicatario de suscribir una DACI que deberá remitir al órgano de contratación tras la adjudicación del contrato y antes de su formalización. También prevé que los responsables de la Dirección de Compras y Contratación verifiquen, manualmente, la correcta suscripción de la declaración. ADIF ha informado que esta verificación se circunscribe a una comprobación meramente formal, en aspectos tales como la competencia de la persona que firma la declaración y su concordancia con el modelo incluido en pliegos.

Durante la fiscalización se ha analizado la gestión llevada a cabo por las entidades ejecutoras sobre las DACI de contratistas, teniendo en cuenta los momentos temporales de actualización de pliegos tipo de contratos financiados por el MRR de ADIF y ADIF-AV. En este sentido, no es hasta la actualización de 19 de enero de 2022 cuando se incluye como anejo un modelo de DACI.

Se ha comprobado a través de una muestra de 194 expedientes que representan un 66,90 % de los expedientes de contratación declarados en el Componente 6, que en el módulo MRR de la aplicación GFE constan las DACI de los contratistas de la muestra de expedientes analizada, excepto en cuatro casos (expedientes 3.21/20830.0061; 4.21/27507.0047; 3.21/27507.0220; 3.21/27507.0128). Para los tres primeros las entidades fiscalizadas han aportado la subsanación correspondiente y el expediente 3.21/27507.0128 ha sido excluido del MRR mediante nota interna porque en la evidencia primaria no vienen indicadas las obras a las que da servicio⁵⁸.

CUADRO N.º 31: DACI CONTRATISTAS

Clasificación Pliegos	N.º Expedientes Muestra	Con DACI	Con Incidencia
Pliegos totalmente adaptados	35	35	0
Pliegos parcialmente adaptados	20	20	2
Pliegos no adaptados	139	138	8
Totales	194	193	10

Fuente: Elaboración propia.

Las incidencias se concretan en diez casos en los que no consta que los firmantes tengan representación suficiente para suscribirla, y en torno a la siguiente casuística:

- seis casos en los que las DACI están firmadas por personas identificadas con el cargo de director de las empresas (expedientes 3.22/46504.0006; 3.19/46810.0053; 3.20/20810.0063; 3.20/20810.0036; 3.19/46810.0057, 3.22/20830.0016).
- dos casos en los que no consta el cargo de los firmantes (expedientes, 3.19/27510.0019 y 4.21/041110.0234).
- un caso en el que la DACI está firmada por el Jefe del Proyecto (expediente 3.21/27507.0291).
- un caso en el que constan dos DACI firmadas, con 5 días de diferencia y por dos personas distintas (expediente 4.21/06110.0228), sin que se especifique poder suficiente de representación.

⁵⁸ Información y subsanaciones aportadas en trámite de alegaciones.

II.4.3.3. PERSONAL DE MEDIOS PROPIOS

Aunque el ámbito subjetivo del Plan de Medidas Antifraude prevé su aplicación a la totalidad de las personas trabajadoras de ADIF y ADIF-AV, partes interesadas y participantes en la ejecución del MRR (contratistas, subcontratistas, medios propios, etc.), el Procedimiento de Gestión de los Conflictos de Interés no incluye en su ámbito de aplicación al personal procedente de medios propios que ejecuta tareas relacionadas con la gestión y gobernanza del PRTR.

Los Pliegos de Prescripciones Técnicas de estos encargos incluyen el anejo “Financiación Europea” con la previsión de que podrán ser financiados por la Unión Europea-Next Generation UE y con las obligaciones de información y publicidad que el medio propio debe cumplir. No se menciona, por ejemplo, si son de aplicación las medidas del Plan Antifraude de ADIF o la obligación de suscribir una DACI. A este respecto, las entidades ejecutoras han informado que el personal de medios propios firma una DACI, si bien el requerimiento se realiza por el empleador y no por ADIF al no ser personal propio.

La documentación aportada el 6 de mayo de 2025 consiste en dos modelos sin cumplimentar: el escrito de solicitud de remisión de DACI para empresas y medios propios y el modelo de DACI para el personal externo ejercicio 2024.

El 7 de mayo de 2025, el Tribunal solicitó a las entidades fiscalizadas las DACI cumplimentadas por el número de efectivos que previamente habían sido comunicados a la fiscalización en relación con tres encargos a medios propios.

Mediante correo recibido el 23 de mayo de 2025, ADIF informó de la necesidad de recabar esta información para lo cual, explica, necesitan conocer los datos personales (nombres y apellidos) de cada uno de los efectivos para poder buscarlos en una aplicación, sin que hayan podido conseguir dichos datos de forma completa a dicha fecha, encontrándose a la espera de confirmación por parte de los responsables de los contratos. Se deduce, por tanto, que las entidades fiscalizadas no disponen de información sobre la identidad de los efectivos de medios propios que se encuentran realizando tareas de gestión y gobernanza, elemento necesario para una gestión adecuada de los conflictos de interés de este personal. Finalmente, el 9 de junio se aportan las DACI de los efectivos informados por ADIF relacionados con tres encargos a medios propios. Tras su análisis se realizan las siguientes consideraciones:

1. Se observa que todas las declaraciones son genéricas, sin referencia al procedimiento específico en el que haya participado el declarante⁵⁹.
2. Para el encargo de objeto “Servicios de apoyo a la gestión administrativa y documental, y a las labores de asesoramiento contractual para la tramitación de expedientes de contratación incluidos en el MRR” (expediente 3.21/02110.0147), formalizado con INECO el 4 de agosto de 2021, se informan once efectivos destinados a la Secretaría General.

En relación con el año 2022 se aportan las DACI cumplimentadas de ocho efectivos, suscritas entre el 16 y 18 de marzo de 2022, tres con firma manuscrita y el resto con firma digital. Se

⁵⁹ Las entidades fiscalizadas afirman en alegaciones que los efectivos de medios propios se encuentran realizando tareas de gestión y gobernanza, por lo que no resulta posible la asignación directa de los efectivos a ninguna actuación del MRR. Sin embargo, los efectivos asignados a la DG de Planificación Estratégica y Proyectos (7) y los de Secretaría General (11) prestan asistencia y apoyo, incluido el asesoramiento contractual, de expedientes de contratación incluidos en el MRR, por lo que resulta pertinente que al menos se identifique en la DACI el objeto de su participación, como recogen las Orientaciones de la Comisión a este respecto (2021/ C 121/01).

observa que en tres de las DACI aportadas consta como empleador TRAGSATEC, no INECO, cuando se trata de efectivos de INECO, tal y como ha informado ADIF, y así consta de hecho en las DACI suscritas por estas mismas personas en 2023 (DACI de A.LM con firma digital y de P.AC y C.CM ambas con firma manuscrita).

Para el año 2023 se aportan las declaraciones cumplimentadas de diez efectivos, suscritas entre el 29 y 31 de marzo de 2023. A diferencia de 2022, todas se han firmado digitalmente y se identifica el cargo del firmante.

3. Para el encargo de objeto “Asistencia Técnica en la Dirección y Gestión de los contratos incluidos en el MRR en el ámbito de la Dirección General de Planificación Estratégica y Proyectos” (expediente 4.21/21110.0091), formalizado con INECO el 18 de mayo de 2021, se informan siete efectivos. Se aportan las declaraciones cumplimentadas de cinco suscritas entre el 7 de octubre y el 9 de diciembre de 2022, tres con firma digital y dos con firma manuscrita. En todas las DACI se identifica el cargo del firmante. Llama la atención el hecho de que en las declaraciones de dos de estos efectivos consta como empleador ADIF, no INECO (M.SR con cargo de “Administrativa Subdirección Superestructura” y C.MC con cargo “Trabajadora adscrita a la Subdirección de Proyectos de Superestructura de la DG de Proyectos de Red Convencional de ADIF”).

Para 2023 y 2024 se aporta la DACI de un sexto efectivo suscrita de forma manuscrita.

4. Para el encargo consistente en “Encomienda de gestión para el apoyo a la gestión presupuestaria, control sistemático de expedientes administrativos y soporte técnico de las obras incluidas en el MRR en el ámbito de la Dirección General de Construcción” (expediente 3.21/20830.0102), formalizado con TRAGSATEC el 29 de junio de 2021, se informan cuatro efectivos. Se aportan las DACI suscritas por tres efectivos en 2022 (meses de marzo y mayo) y en 2023 (mes de abril) y por cuatro efectivos en 2024 (mes de febrero). En las declaraciones, excepto en las del año 2022 y un caso en 2024, se identifica el cargo del firmante, y las firmas son digitales excepto en el caso de una persona con firma manuscrita.

También se observa que las DACI de este colectivo, personal de medios propios, no forman parte del análisis de posibles situaciones de conflicto de interés que realiza el Área de Cumplimiento Normativo, verificación que solo alcanza a las personas sujetas identificadas en el subepígrafe II.4.3.1.

A la vista de los hechos descritos y de las evidencias aportadas se considera que el control interno por parte de ADIF/ADIF-AV sobre los efectivos procedentes de encargos a medios propios es muy deficiente, incluido el que se ejerce sobre su identidad y sobre el empleador, elementos necesarios para gestionar supuestos de conflicto de interés.

II.4.4. MINERVA

Tras la entrada en vigor de la Orden HFP/55/2023⁶⁰ el 26 de enero de 2023 se produjo un punto de inflexión en el análisis del riesgo de conflicto de interés en el ámbito del PRTR. La Orden regula los aspectos necesarios para aplicar la disposición adicional centésima décima segunda de la Ley 31/2022⁶¹, relativa al análisis sistemático y automatizado del riesgo del conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el PRTR, mediante la herramienta informática de data mining

⁶⁰ 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.

⁶¹ Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023.

MINERVA, con sede en la Agencia Estatal de Administración Tributaria de España (AEAT). Se caracteriza por ser un análisis ex ante, aplicable a los procedimientos de adjudicación de contratos y de concesión de subvenciones vinculados al PRTR.

Para la contratación, el análisis se realiza entre los denominados “decisores” de la operación y los participantes en los procedimientos de contratación. A efectos de la orden, los decisores son el órgano de contratación unipersonal y miembros del órgano de contratación colegiado, así como los miembros del órgano colegiado de asistencia al órgano de contratación que participen en los procedimientos de contratación en las fases de valoración de ofertas, propuesta de adjudicación y adjudicación del contrato.

En el ámbito de las entidades fiscalizadas consta una comunicación interna, de fecha 27 de enero de 2023, sobre la necesidad de modificar los Pliegos de condiciones administrativas particulares (PCAP) de los expedientes financiados por el MRR que se vayan a licitar a partir del 26 de enero de 2023. La modificación consiste en la inclusión de un punto adicional en el apartado “Financiación Europea” del Cuadro de Características, que habilita al órgano de contratación para requerir del licitador información sobre la titularidad real que deberá aportarse en el plazo de cinco días hábiles desde la solicitud, siempre que la AEAT no disponga de información sobre las titularidades reales de la empresa objeto de consulta y así lo haya indicado mediante la correspondiente bandera negra. Esta obligación de requerimiento y su inclusión en los pliegos de contratación se establecen en el artículo 7 de la Orden HFP/55/2023.

ADIF no ha modificado el Procedimiento de Gestión de los Conflictos de Interés (ADIF-PE-103- 008-001) al no considerarlo necesario ya que, según ha informado, la Orden HFP/55/2023 especifica el procedimiento y el modelo DACI que resultan aplicables.

De acuerdo con la disposición transitoria única, lo establecido en la Orden resultará de aplicación a los procedimientos de concesión de subvenciones o de contratación cuya convocatoria se publique a partir de su entrada en vigor. Durante la fiscalización se ha comprobado que seis contratos, incluidos en el cumplimiento del objetivo CID 17, medida C1.I3. “Actuaciones de mejora de la calidad y fiabilidad en el servicio de Cercanías ferroviarias”, cumplen dicha condición y, por tanto, les resulta aplicable este análisis ex ante.

Se ha verificado que todos estos contratos, excepto uno, tenían realizado el análisis. La excepción ha consistido en un contrato basado en un acuerdo marco que fue adjudicado con anterioridad a la entrada en vigor de la Orden HFP/55/2023 (expedientes 3.23/27510.002 y AM 3.22/06510.0082). Según ha informado ADIF, tras varias consultas iniciales sobre este caso, se adoptó la decisión de realizar el análisis ex ante sobre todos los contratos derivados, tal y como justifican para dos contratos basados en el mismo acuerdo marco. No obstante, ADIF ha procedido a realizar un análisis ex post sobre este expediente y ha aportado, durante los trabajos de fiscalización, el informe correspondiente en el que no se identifica la existencia de riesgo de conflicto de interés entre los decisores y el beneficiario. A este respecto, se ha incorporado una nueva validación en el proceso de cierre mensual para comprobar que todas las licitaciones publicadas o aprobadas con fecha posterior a 24/01/2023 tienen aprobado el Código de Operación y realizado el análisis de conflicto de interés en MINERVA, según evidencia aportada en el trámite de alegaciones.

Además de lo indicado, se han comprobado los informes de riesgo de conflicto de interés obtenidos en los cinco contratos analizados ex ante, con los siguientes resultados:

- ✓ en cuatro el resultado del análisis es que no se ha detectado la existencia de riesgo de conflicto de interés entre las posibles parejas “decisor-potencial beneficiario” (banderas verdes);
- ✓ en uno, el resultado inicial es de un potencial beneficiario para el que no consta información sobre la titularidad real (bandera negra). La empresa ha proporcionado dicha información en el plazo de los cinco días establecidos, tras lo cual el resultado del nuevo análisis concluyó con bandera verde.

II.4.5. Autoevaluación de riesgo de fraude

La metodología para evaluar el riesgo de fraude utilizada por ADIF y ADIF-AV sigue las pautas establecidas por la Comisión Europea⁶² y por el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude⁶³.

La autoevaluación tiene como objetivo evaluar el impacto y la probabilidad de escenarios específicos de posibles fraudes y establecer controles adecuados para mantener el riesgo en niveles tolerables. Se evalúan el impacto y la probabilidad de los riesgos de fraude más frecuentes que se pueden producir en actuaciones financiadas con fondos europeos en tres procesos clave, “selección de actuaciones”, “ejecución” y “certificación y pagos”, a través de los siguientes pasos:

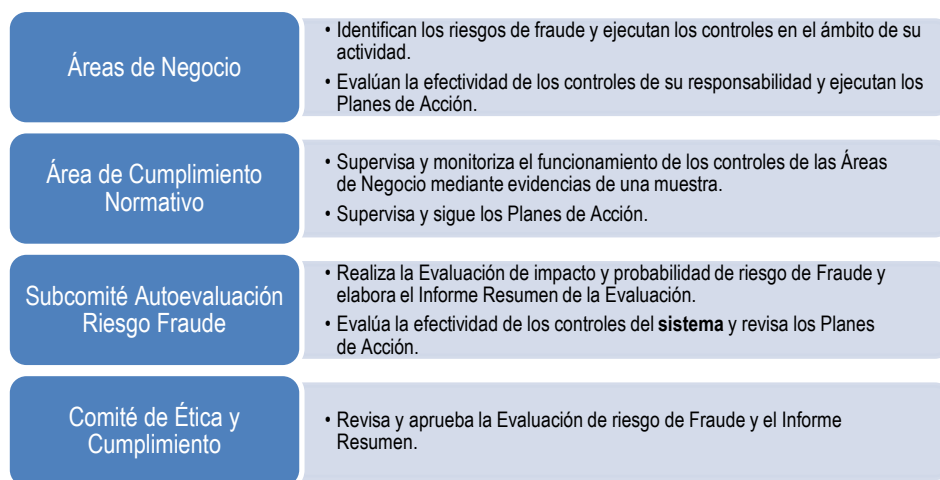
1. Se identifican los riesgos y controles y se evalúa la posibilidad y la frecuencia con que se pudiesen presentar los riesgos de fraude, corrupción, conflictos de interés y doble financiación, lo que se llama “riesgo bruto”.
2. Se evalúan los riesgos teniendo en cuenta el efecto atenuante combinado de los controles identificados en el punto anterior, lo que da lugar al “riesgo neto o residual”.
3. En el caso de que el riesgo residual esté por encima del nivel aceptable, se diseñan los planes de acción necesarios para ajustar el riesgo a un nivel tolerable. Los planes de acción definirán al menos: una descripción del nuevo control previsto, la persona u organización responsable de su implantación, y el plazo máximo en el que el nuevo control deberá estar en funcionamiento.
4. Se procede al cálculo del impacto y probabilidad del “riesgo objetivo” estimado que resulta una vez que los controles diseñados en el plan de acción estén desplegando su efecto.

La Autoevaluación del Riesgo de Fraude se realiza tras el inicio de la ejecución del PRTR y se actualiza periódicamente, al menos una vez al año. En el gráfico se identifica a los responsables de la autoevaluación y las tareas en las que participan.

⁶² Guía de la Comisión Europea para el período de programación 2014-2020, sobre Evaluación del riesgo de fraude y medidas antifraude eficaces y proporcionadas (EGESIF 14-0021-00 de 16 de junio de 2014).

⁶³ Guía para la aplicación de medidas antifraude en la ejecución del PRTR del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude de 22 de febrero de 2022.

GRÁFICO N.º 12: RESPONSABLES DE LA AUTOEVALUACIÓN DEL RIESGO DE FRAUDE



Fuente: Elaboración propia.

Existen dos Informes sobre el Riesgo de Fraude, Soborno y Corrupción de los ejercicios 2022 y 2023 correspondientes a las autoevaluaciones realizadas por ADIF y ADIF-AV en junio de 2023 y mayo de 2024, respectivamente. En ambos informes se concluye que los niveles de riesgo, tanto el riesgo neto (que incluye el efecto atenuante de los controles) como el riesgo objetivo (que incluye nuevos controles a implantar), son menores o iguales a un nivel de riesgo aceptable, con la única excepción del riesgo **IR4** “Prácticas colusorias en las ofertas” que presenta un riesgo neto de nivel importante y, por tanto, requiere un plan de acción con un nuevo control a implantar que conduzca a un riesgo objetivo aceptable.

El plan de acción propuesto consiste en una aplicación informática que permita identificar similitudes entre las ofertas presentadas a un concurso, para la posterior valoración y tratamiento de cualquier indicio extraño que surja (banderas rojas). Con el desarrollo de la aplicación, que inicialmente se estimó en un año, se calcula que el valor del riesgo objetivo será aceptable.

A este respecto, ADIF ha confirmado que se encuentra tramitando un contrato para el desarrollo de una herramienta comparadora de ofertas basada en inteligencia artificial, estimando su implementación a 31 de diciembre de 2025.

La autoevaluación abarca todas las actuaciones financiadas con fondos europeos y la herramienta de autoevaluación ya se utilizaba con anterioridad al PRTR para la evaluación de riesgo de fraude de fondos FEDER.

El catálogo de riesgos y controles, actualizado con las especificidades del PRTR, es extenso y comprende un total de 19 riesgos y 151 controles según la última autoevaluación aportada.

Aunque el *nivel neto* de cada riesgo se obtiene teniendo en cuenta el efecto atenuante combinado de todos los controles capaces de prevenir o detectar el riesgo de cada fase, con independencia de que las actuaciones se financien con FEDER o MRR, en la herramienta de autoevaluación es posible identificar riesgos y controles relacionados con la gestión del MRR.

A continuación, se relacionan los riesgos que ADIF ha calificado como relevantes en las fases de selección y ejecución que afectan al MRR y los controles relacionados. También se incluyen los

hallazgos de auditoría interna y la valoración del control realizada por el Tribunal de Cuentas tras los resultados de los trabajos.

II.4.5.1. FASE: SELECCIÓN DE ACTUACIONES

- En la evaluación del riesgo **SR2** denominado “Declaraciones falsas de los solicitantes/beneficiarios” y calificado como **riesgo relevante**, se incluyen los fondos MRR en referencia a los cambios que puedan producirse en el listado de actuaciones validado por IGAE.

A este respecto, se debe tener en cuenta lo ya indicado en cuanto a la existencia de un listado inicial o listado indicativo de actuaciones y contratos a ser financiados por el MRR, anterior a la Orden HFP 1030/2021, que sirvió como base para la estimación del coste de las inversiones ferroviarias descritas en el PRTR. Son las áreas responsables de actuaciones y la DFEyFP las que pueden promover la inclusión de nuevos contratos y actuaciones de acuerdo con el Procedimiento específico de modificación las actuaciones financiadas por el MRR. Por tanto, el riesgo tal y como se ha justificado en la evaluación, estaría relacionado con una posible arbitrariedad en la selección de actuaciones financiadas por el MRR.

Se identifican dos **controles** específicos atenuantes con un grado medio⁶⁴ de confianza sobre su eficacia en la evaluación de 2022 y alto en la evaluación de 2023:

- *Las actuaciones están incorporadas al listado de actuaciones del PRTR (SC 2.4) redacción en la evaluación del ejercicio 2022 modificada en la evaluación de 2023 a las actuaciones cumplen con el listado de actuaciones del PRTR;*
- *ADIF / ADIF-AV (Gestión de Fondos) seleccionan los proyectos PRTR presentados por las áreas operativas garantizando que cumplen los criterios de elegibilidad (S.C. 2.5).*

Hay un tercer control referido a las verificaciones por auditoría interna sobre el cumplimiento de los criterios de elegibilidad, pero vinculado, exclusivamente, a actuaciones financiadas por FEDER.

Resultados del análisis realizado

Como se ha puesto de manifiesto en el subapartado II.3, se ha detectado un número significativo de expedientes que no figuraban en los listados inicial y actualizado de actuaciones, y que han sido incorporados al PRTR sin aplicar el Procedimiento de Modificación (ADIF-PE-506-005-001). Por ello, se considera oportuno que auditoría interna verifique que las modificaciones de actuaciones/contratos del PRTR se realizan conforme al Procedimiento salvo que constituyan excepciones previamente establecidas, garantizando el cumplimiento de los criterios de elegibilidad.

Dicha comprobación también contribuye a mitigar el riesgo referido a situaciones de “Conflicto de interés dentro del equipo evaluador” en la fase de selección (**SR1**), que en la evaluación se ha considerado como un riesgo “no relevante” porque la definición de las actuaciones ya está establecida (están incorporadas al listado de actuaciones del PRTR según la evaluación de 2022 y ADIF Y ADIF-AV como entidades ejecutoras tienen asignada la participación en componentes establecidos en el PRTR, con HyO CID definidos según la evaluación del ejercicio 2023).

⁶⁴ El grado de confianza de cada control se determina basándose en evidencias de que el control se haya efectuado y de que se compruebe regularmente.

A este respecto, las entidades han propuesto como plan de acción dentro de la actualización del procedimiento específico de modificación indicar que, con carácter previo a la firma por parte de la DG Corporativa de Financiero, Compras y Sistemas se emitirá por parte de la DAI informe favorable a dicha modificación.

- El riesgo **SR3** “Doble financiación” se califica como **riesgo relevante**. Se identifican dos **controles** atenuantes:
 - Control referido a la verificación *de la no existencia de doble financiación de la inversión cofinanciada por fondos europeos con otras fuentes de financiación (Fondos Estructurales, Mecanismo Conectar europea, Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, Aportación del estado – SC 3.2)*. Se indica que este control proviene de un Plan de acción establecido en 2021 y consiste en una tabla obtenida de SAP (Sistema Corporativo de gestión económico-financiera y de Contratación de ADIF y ADIF-AV, e integrado con GFE), con información sobre los expedientes con más de una fuente de financiación. El grado de confianza sobre su eficacia es alto en la evaluación de 2022 y medio en la evaluación de 2023.
 - *Auditoría interna verifica la inexistencia de doble financiación (SC 3.3)*. El grado de confianza sobre su eficacia es medio en la evaluación de 2022 y alto en la de 2023.

En los informes de Auditoría interna se confirma que los contratos asociados a inversiones financiadas por el MRR no han recibido financiación incompatible procedente del Presupuesto de la Unión a través de ayudas FEDER o Mecanismo Conectar Europa.

Resultados del análisis realizado:

De acuerdo con el artículo 9 del Reglamento MRR, “la ayuda concedida en el marco del Mecanismo se sumará a la proporcionada con arreglo a otros programas e instrumentos de la Unión. Las reformas y los proyectos de inversión podrán recibir ayuda de otros programas e instrumentos de la Unión siempre que dicha ayuda no cubra el mismo coste”. Esta obligación se recoge en el artículo 7 apartado 3 de la Orden HFP/1030/2021, en tanto que la “Compatibilidad del Régimen de Ayudas de Estado y Prevención de la Doble Financiación” se incluye como un principio de gestión específico del PRTR en el artículo 2.e) de la citada Orden. A su vez, las entidades disponen de una Instrucción Técnica que desarrolla el citado principio y que es aplicable a todos los contratos, actuaciones y proyectos financiados con fondos del MRR.

Se ha comprobado que en el apartado Fondos Europeos del módulo MRR, aplicación GFE, consta el grado o porcentaje de afección del instrumento jurídico al MRR. Su cálculo se realiza considerando la parte del coste que contribuye al hito y objetivo y se justifica en las fichas técnicas correspondientes. Se trata de un valor no modificable, que se hereda de SAP, sistema donde se han implementado controles automatizados de doble financiación para las diferentes fuentes de financiación europea.

Por otra parte, constan los siguientes certificados relacionados con la doble financiación:

- “Certificado ausencia de doble financiación europea de expedientes incluidos en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)”. En el certificado, que se emite para cada expediente, la directora de la DFEyFP certifica que el importe del expediente, incluido en la “Declaración de Pagos MRR” (artículo 7 del Acuerdo de Financiación) a una fecha determinada, no ha sido objeto de ninguna otra fuente de financiación europea mediante ayudas no reembolsables. Estos certificados se localizan en el módulo MRR de GFE.

- “Certificado de ausencia de doble financiación europea y nacional”, que responde a una petición de la DAI en el marco de sus trabajos de verificación ex-post para el cuarto desembolso. Sobre la base del certificado anterior se añade la certificación del director de Programación Económica y Presupuestos de ADIF confirmando que el expediente de referencia no ha sido objeto de otra financiación y que los reembolsos acumulados MRR no superan el importe de ejecución total.
- “Certificado de entidad ejecutora sobre cambios en instrumentos jurídicos con otras fuentes de financiación”. Se trata de un certificado que se emite dos veces al año (abril y octubre) y en base a los que la *entidad decisora* declara la concurrencia o no de otros fondos europeos en medidas financiadas con cargo al MRR. Las entidades fiscalizadas han aportado la declaración emitida por el Presidente de ADIF y ADIF-AV, de fecha 4 de octubre de 2024, con los instrumentos jurídicos financiados por el MRR que han recibido financiación adicional de otros fondos europeos y para los que se justifica la inexistencia de doble financiación. Como se ha indicado, la información se refiere a los cambios en la financiación europea de estos instrumentos jurídicos respecto a lo contemplado en el PRTR o en el último reporte bianual (abril 2024).

Considerando lo anterior, no se han detectado situaciones que cuestionen el grado de confianza otorgado por las entidades fiscalizadas a los controles atenuantes.

II.4.5.2. FASE: EJECUCIÓN

- El riesgo **IR2** “Incumplimiento de un procedimiento competitivo obligatorio” se califica como **riesgo relevante** (la gestión del riesgo es similar para MRR y FEDER).

Entre otros, se identifican **controles** relacionados con la revisión por auditoría interna de los procedimientos de adjudicación de los contratos incluidos en el PRTR respecto de: la *división de un contrato en varios* (IC 2.4); *contratación de un único o mismo proveedor sin justificación* (IC 2.15), *prórroga irregular del contrato* (IC 2.25) y *omisión del procedimiento de licitación* (IC 2.36). Para todos ellos el grado de confianza sobre su eficacia es medio en la evaluación de 2022, pasando a un grado de confianza alto en la evaluación sobre el ejercicio 2023.

En el análisis del objetivo 1 de la presente fiscalización, se ha puesto de manifiesto que como consecuencia de un criterio de auditoría que consta en los informes sobre MRR emitidos por el Tribunal de Cuentas Europeo (*las constataciones vinculadas a sospecha de fraude, corrupción y conflictos de intereses, así como las relacionadas con una ausencia completa de procedimiento de contratación, que cuestionen la existencia de los elementos que determinan el cumplimiento de un hito u objetivo tendrán un efecto financiero en el importe del pago de la Comisión*), se ha modificado el alcance de uno de los procedimientos de auditoría interna para el riesgo de “Incumplimiento de la normativa de contratos aplicable en el procedimiento de licitación”. En concreto, la prueba inicialmente dirigida a verificar que las *adjudicaciones mediante el procedimiento negociado sin publicidad están justificadas* se amplía a comprobar que *no se hayan producido adjudicaciones que puedan ser asimiladas a adjudicaciones directas injustificadas* (fundamentalmente tramitaciones de emergencia, adjudicaciones mediante el procedimiento negociado sin publicidad no justificadas y encargos a medios propios que no estén amparadas en su normativa de aplicación).

Aunque esta modificación se ha producido tras la revisión del Plan de Control aplicable al PRTR en junio de 2024, auditoría interna comprobó que en la relación de contratos incluidos en los mecanismos de verificación de 2023 para acreditar el cumplimiento de los objetivos CID del Componente 6 vencidos 31 de diciembre de 2022 (#85, #88 y #95) no constaba ningún contrato

tramitado por el procedimiento de urgencia, ni de emergencia, pero sí veintiocho expedientes de contratos adjudicados por el procedimiento negociado sin publicidad.

Tras la modificación del CID, el número de contratos negociados sin publicidad incluidos en los mecanismos de verificación de 2024 aportados a la fiscalización es de veintisiete expedientes.

Resultados del análisis realizado:

Se han analizado todos los contratos negociados sin publicidad sin que se hayan detectado incidencias relevantes.

- El riesgo **IR9 MRR** “Incumplimiento de las obligaciones establecidas en los principios transversales” se califica como **riesgo relevante**, específico del MRR. Se indica que en la aplicación GFE se evidencia el cumplimiento de los principios transversales.

Los **controles** considerados como atenuantes se refieren a *la inclusión en los pliegos contractuales de las obligaciones relacionadas con el DNSH y etiquetado verde como condiciones especiales de ejecución siempre que proceda, así como al requerimiento de la firma de las declaraciones responsables en relación con el cumplimiento de los principios transversales* (IC 9.1); *recopilación por los responsables del contrato de la documentación relacionada con el cumplimiento de los principios transversales y comprobación de su ejecución* (IC 9.2); *control independiente de las obligaciones relacionadas con el DNSH por el Área responsable de Medio Ambiente* (IC 9.3); *seguimiento del cumplimiento de los principios transversales por Gestión de Fondos* (IC 9.4) y *por Auditoría Interna mediante una muestra de proyectos* (IC 9.5). El grado de confianza sobre la eficacia de estos controles ha sido alto/medio en la evaluación de 2022 y alto para todos los controles en la evaluación del ejercicio 2023.

El informe de auditoría interna (objetivos CID #85, #88 y #95) señala la falta de un criterio de auditoría sobre la interpretación del criterio temporal de subvencionabilidad establecido en el artículo 17.2 del Reglamento (UE) 2021/241⁶⁵ que ha afectado a dos expedientes de la muestra. También se recogen algunas incidencias en las declaraciones sobre la titularidad real presentadas por los contratistas (ausencia de identificación del titular real o de la fecha de nacimiento), así como firmas no válidas.

Resultados del análisis realizado

En el objetivo 3 de la fiscalización, ya se ha puesto de manifiesto la existencia de once expedientes no declarados tras la modificación de los indicadores de los objetivos CID, cuya fecha de adjudicación y firma de los contratos es anterior a 1 de febrero de 2020.

No obstante, como también se ha puesto de manifiesto, en el certificado de no revocación del objetivo #85, de fecha 13 de diciembre de 2024, se notifica una modificación de los instrumentos jurídicos incluidos en el mecanismo de verificación de 2024 del proyecto CoFFEE de ADIF-AV⁶⁶, con la eliminación de ocho instrumentos jurídicos y la inclusión de cinco que formaron parte de los analizados en la auditoría realizada por la IGAE con motivo de la solicitud del cuarto desembolso, sin que en ella se pusiera de manifiesto observación alguna sobre su elegibilidad. El certificado también señala que el valor agregado del objetivo 85 para los dos proyectos

⁶⁵ Las medidas iniciadas a partir del 1 de febrero de 2020 podrán optar a financiación siempre y cuando cumplan los requisitos establecidos en el presente Reglamento.

⁶⁶ Actuaciones en las infraestructuras ferroviarias de las RTE-T, proyectos CoFFEE: C06.I01.P01 entidad ejecutora ADIF y C06.I01.P02 entidad ejecutora ADIF-AV.

CoFFEE sigue cumpliendo la desviación mínima del 5 % prevista, con 138 instrumentos jurídicos adjudicados hasta el cuarto trimestre de 2022, sobre los 144 previstos en el CID.

Por otra parte, durante la fiscalización se ha comprobado que todos los expedientes incluidos en los mecanismos de verificación de los componentes 6 y 1 (año 2024) constan en el sistema GFE con una verificación positiva acerca del cumplimiento de los principios transversales (ayudas de estado, medio ambiente, publicidad, perceptor final, fraude y etiquetado), sin que durante la fiscalización se hayan puesto de manifiesto incidencias a este respecto.

- El riesgo referido a situaciones de “Conflicto de interés no declarado, o pago de sobornos o comisiones” (**IR1**) en la fase de ejecución no se ha considerado relevante en la evaluación de riesgo de fraude, debido a las medidas existentes en las entidades (Código Ético y de Conducta, Canal de Denuncias, Política de Atenciones y Regalos de aplicación a todos los empleados y Política de Conflictos de Interés). Además, en la autoevaluación se señala que para el MRR se exigen DACI al personal interno que participa en el procedimiento de contratación, contratistas y subcontratistas, y se realiza un análisis del conflicto de interés ex ante con la aplicación MINERVA de la AEAT.

Resultados del análisis realizado

Tras el análisis de la gestión de conflictos de interés que realiza ADIF, se ha constatado la existencia de un Procedimiento de Gestión de Conflicto de Interés (ADIF-PE-103-008-001) aplicable a los miembros del Consejo de Administración, los altos cargos, y la estructura de dirección de las entidades, así como a aquellos empleados que ocupen puestos con un margen de propuesta y decisión asociada a la gestión laboral, económico-financiera, contratación, o que tengan relación con proveedores, clientes, contrapartes y gestión de fondos europeos. También se aplica a los contratistas y subcontratistas involucrados en la ejecución de contratos y actuaciones financiadas con fondos del MRR a través del PRTR.

Sin perjuicio de la adopción de mejoras relacionadas con el contenido de los modelos de declaración y con el análisis y verificación de las DACI (subepígrafe II.4.3.1.), se ha detectado una debilidad importante en la gestión de conflicto de interés de los medios propios. En este sentido, uno de los controles atenuantes considerados en la evaluación de riesgo de fraude es que *ADIF y ADIF-AV disponen de políticas relativas a los conflictos de interés, exigen las declaraciones y llevan los registros correspondientes, y verifican su funcionamiento en una muestra de beneficiarios*. Sin embargo, no se han aportado evidencias de que el alcance de este control incluya al personal de medios propios. Además, durante la fiscalización se ha constatado un deficiente control interno por parte de ADIF y ADIF-AV sobre este personal. En consecuencia, el riesgo referido a situaciones de “Conflicto de interés no declarado, o pago de sobornos o comisiones” debería considerarse relevante para este colectivo, teniendo en cuenta que las entidades fiscalizadas han recurrido a él para proveerse de los recursos humanos necesarios para las tareas de gestión y gobernanza del PRTR.

Por último, aunque la utilización de MINERVA supone una mejora importante en el análisis ex ante del riesgo de conflicto de interés, su aplicación no se produjo hasta la fecha de la entrada en vigor de la Orden HFP/55/2023 que lo regula el 24 de enero de 2023, por lo que las entidades fiscalizadas no han podido aplicarlo a los contratos declarados en el cumplimiento de los objetivos CID del Componente 6 previstos a 31 de diciembre de 2022.

II.4.6. Banderas rojas

Las banderas rojas son señales de alarma, pistas o indicios de posible fraude, corrupción, conflicto de interés o doble financiación.

ADIF y ADIF-AV disponen de un listado de banderas rojas (o indicadores de alerta), incluido como anexo I del Procedimiento específico Gestión del Riesgo de Fraude en Fondos Comunitarios (ADIF-PE-506-007-005-A-01), que los empleados o administradores de cualquiera de las entidades deben poner en conocimiento del Área de Cumplimiento Normativo, o directamente en el Canal Ético de las entidades, en caso de detección.

Dicho listado relaciona situaciones que actúan como indicadores de alerta en torno a los siguientes ámbitos: existencia de conflicto de interés o irregularidades relativas a la conducta del empleado con funciones vinculadas al proceso de contratación o a la gestión del contrato; licitaciones colusorias; conductas relativas al licitador y empleado durante el procedimiento de contratación; relativas a las características de las ofertas y al contratista; fraccionamiento del gasto e irregularidades relativas a la formalización y ejecución de los contratos; actuaciones relativas a la recepción de bienes y servicios y, por último, relativas al medio propio.

Se ha solicitado información a las entidades fiscalizadas sobre las banderas rojas comunicadas y sobre las actuaciones realizadas a este respecto, con identificación de los expedientes afectados. ADIF ha reportado esta información indicando que las notificaciones recibidas en el Canal Ético que afectan a expedientes MRR también constituyen banderas rojas. Por ello, para una mayor claridad, en este epígrafe se incluyen las dos comunicaciones que no constituyen denuncias recibidas en el Canal Ético, que se analizan en el epígrafe siguiente.

1. En relación con “licitaciones colusorias” (*retirada inesperada de propuestas por parte de distintos licitadores o el adjudicatario no acepta la adjudicación del contrato sin existir motivos para ello*), ADIF ha informado que la Mesa de contratación, en abril de 2024, ha detectado la no justificación de baja temeraria que afecta a dos expedientes. Precisan que se encuentra en fase de análisis por contratación, y que, en el caso de que existieran indicios de práctica colusoria, informarían a la CNMC de conformidad con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) y sus propias guías.
2. Respecto de “actuaciones relativas a la recepción de bienes y servicios” se ha comunicado a ADIF-AV el hallazgo de una posible ejecución de unidades sin cobertura contractual. Se trata de una incidencia detectada durante el análisis de detección de incidencias en el MRR que realiza la DAI basándose en los resultados y trabajos realizados en Auditoría Continua y en la Subdirección de Análisis de Actuaciones y Control Interno. La incidencia ha consistido en que unos trabajos que eran necesarios se realizaron sin disponer de la aprobación de precios nuevos que se habían solicitado con anterioridad a su ejecución, si bien el abono de las unidades no se ha efectuado hasta la aprobación de los precios.

II.4.7. Canal ético

De acuerdo con lo establecido en el Plan Antifraude para el PRTR de ambas entidades, el Canal ético se atiende y gestiona por el Área de Cumplimiento Normativo, y actúa como canal único para la recepción y atención de comunicaciones relativas al posible incumplimiento del Código Ético y de Conducta. Es accesible tanto para empleados y demás personas sujetas, a través del buzón ético interno disponible en la intranet corporativa, como para terceros a través del buzón ético externo disponible en la página web.

En ADIF se han llevado a cabo dos investigaciones por la presentación de dos denuncias en los canales éticos de INECO y ADIF relacionadas con expedientes incluidos en el PRTR. A continuación, se exponen los detalles y los resultados del análisis realizado por el Tribunal de Cuentas⁶⁷.

II.4.7.1. DENUNCIA PRESENTADA EN EL CANAL ÉTICO DE INECO

El 17 de julio de 2022 se recibió en el Departamento de Cumplimiento Normativo de ADIF un Informe de INECO, de 5 de julio de 2022, junto con un Dictamen de Conclusiones, fechado el 12 de julio de 2022, sobre una investigación interna que se estaba llevando a cabo. En el Informe se hace constar que un empleado de ADIF supuestamente habría dado instrucciones a dos empleados de INECO para cambiar sus valoraciones sobre las ofertas técnicas presentadas en tres licitaciones, justificando su petición en una orden de su superior jerárquico en ADIF. La denuncia afectaría a tres expedientes de los que un expediente de obras se encuentra vinculado al PRTR.

Estas instrucciones consistirían, respecto a este expediente, en estrechar las puntuaciones otorgadas a los distintos licitadores sin alterar el ranking de posiciones en la valoración técnica. De acuerdo con las conclusiones obtenidas por INECO en su Dictamen de 12 de julio de 2022, estas modificaciones no responderían a un criterio técnico contradictorio, sino que *“presentarían indicios de arbitrariedad pues el cambio respondería a una instrucción específica de alcanzar un resultado concreto, que no se motiva”*.

De la documentación aportada por INECO se deduce que la intervención de su personal en la valoración técnica se amparó en un encargo de ADIF a INECO para realizar labores de asistencia técnica. Sin embargo, el citado encargo de ADIF no incluye expresamente la intervención de los técnicos en la valoración de las licitaciones que realiza ADIF. En todo caso, la competencia correspondía a ADIF, cuyos técnicos eran los que finalmente firmaban el informe de valoración de criterios sometidos a un juicio de valor, no figurando los técnicos de INECO en ningún documento del expediente de contratación ni siendo mencionados en las actas de la mesa de contratación.

Según la prueba documental aportada, la modificación de dichas valoraciones alteró la puntuación global en los dos primeros expedientes, pues al disminuir las diferencias entre unos y otros en la valoración técnica, los que se encontraban en segundo y tercer lugar tuvieron mayores facilidades para ascender de posición en la clasificación global con la puntuación de la oferta económica, y, en consecuencia, dio lugar a la modificación del que en un principio debería haber sido el adjudicatario del contrato. En un tercer expediente las instrucciones habrían indicado directamente a los técnicos de INECO qué licitadores debían quedar en primer y segundo lugar en el orden clasificatorio de la valoración de criterios subjetivos.

De acuerdo con un informe emitido por ADIF, de fecha 12 de diciembre de 2022, se procedió a revisar los expedientes implicados, concluyendo que no existían indicios de que se hubiera vulnerado la normativa de aplicación. Sin embargo, del resultado del análisis realizado por el

⁶⁷ En aplicación de la Ley Orgánica 3/2018 de Protección de datos personales y garantía de derechos digitales, y de la Ley 2/2023 reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, con posterioridad al trámite de alegaciones se han suprimido del texto del informe todos aquellos datos que permitan identificar a los denunciantes y a terceras personas implicadas. No obstante, según consta acreditado en el archivo de la fiscalización, con fecha 26 de junio de 2025, el Consejero ponente puso estos hechos en conocimiento de la Fiscalía Anticorrupción, en cumplimiento de la obligación legal establecida en el artículo 262 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, acompañando los análisis, datos y documentos obtenidos durante los trabajos de fiscalización relacionados con todos los expedientes implicados, estuvieran o no vinculados al PRTR.

Tribunal de Cuentas del expediente incluido en el PRTR que se expone a continuación, se deriva que el contenido del informe de valoración de los criterios sometidos a un juicio de valor (valoración técnica) adolece de falta de transparencia y de motivación en la asignación de puntuaciones, lo que contraviene los artículos 145 y 146 de la LCSP, pudiendo amparar su asignación injustificada y arbitraria.

Se añade en el Informe que se solicitó del área afectada de ADIF un informe por escrito que justificase las puntuaciones consignadas en los informes de valoración técnica de los expedientes afectados y las instrucciones dadas a los técnicos de INECO. El resultado del análisis del informe elaborado por el área afectada por la denuncia se expone a continuación.

Resultado del análisis del Tribunal de Cuentas sobre el Informe del Área afectada

El informe se inicia describiendo el proceso de evaluación técnica. Se reconoce que, recibidas las ofertas, se concreta un grupo de apoyo a la evaluación técnica, formado en la mayoría de los casos en gran parte por personal de INECO. El grupo de apoyo realiza un primer borrador de valoración y lo remite a un empleado de ADIF. Este empleado, por su parte, también realiza un análisis de las ofertas y coteja el borrador recibido del grupo de apoyo, resultando en ocasiones la necesidad de incluir modificaciones en algunos apartados del borrador del informe de valoración. La conveniencia de introducir estas modificaciones la discute con sus superiores hasta el nivel de subdirector, que también tienen acceso a las ofertas, y como resultado de esta reunión con intercambio de opiniones técnicas se concretan unas determinadas indicaciones que el empleado de ADIF traslada al grupo de apoyo de forma habitualmente verbal, para que se incorporen al archivo definitivo de puntuaciones en base al cual se genera el informe de valoración técnica completo, que se tramita de forma oficial.

Al respecto, cabe precisar que en el procedimiento no se especifica en qué concepto actúan los técnicos de INECO, pues en el presente caso el encargo que afectaba a los citados expedientes regulaba la asistencia técnica y la dirección facultativa de la ejecución de las obras, pero no la participación de los técnicos en los procedimientos de licitación, cuestión ya puesta de manifiesto por INECO en su informe. Por otra parte, en la documentación aportada por INECO a ADIF consta haberse impartido instrucciones por escrito, en las que se hace referencia exclusivamente a un cambio de puntuaciones sin alusión alguna a un criterio técnico. Por último, si la competencia, en definitiva, es de ADIF y sus responsables también analizaban las ofertas, no se comprende que el cambio en las puntuaciones lo tuvieran que realizar los técnicos de INECO (el denominado grupo de apoyo), que eran responsables tan solo de un primer borrador de carácter no vinculante, que no firmaban el informe de valoración ni figuraba su intervención en ningún documento ni acta del expediente de contratación.

Con posterioridad el Informe pasa a analizar y motivar todas las puntuaciones otorgadas a los dos primeros licitadores en cada uno de los criterios técnicos que conforman la valoración sometida a un juicio de valor en los tres expedientes afectados.

Finalmente se añade que la persona que interpuso la denuncia podría incurrir en una posible falta de independencia, pero tales afirmaciones se realizan sin aportar ningún soporte documental y se basan en hechos acaecidos en un procedimiento de licitación ajeno a los que han sido objeto de denuncia, por lo que la posible causa de abstención para participar en los procedimientos de licitación que, de acuerdo con los Códigos éticos y de conducta, apreció ADIF, no se daría en los expedientes afectados.

Resultados del análisis del Tribunal de Cuentas sobre el expediente afectado por la denuncia que se encuentra vinculado al PRTR

El expediente objeto de denuncia fue adjudicado y formalizado por ADIF en 2022 por un importe superior a 20 millones de euros.

De acuerdo con la documentación aportada, en este expediente se modifican todas las puntuaciones menos la correspondiente a la empresa que en la primera versión del informe quedó en primer lugar, cuya puntuación se mantuvo igual, incrementando todas las demás en 2, 2,25 y 1,28 puntos, respectivamente, según el siguiente detalle.

CUADRO N.º 32: DETALLE DE LA VALORACIÓN DE LAS OFERTAS

LICITADOR	PUNTUACIÓN TÉCNICA	PUNTUACIÓN ECONÓMICA	CLASIFICACIÓN FINAL
Licitador 1	Valoración inicial por INECO: 48,70 Valoración final por ADIF: 48,70 (igual)	48,66	Según valoración de INECO: 1º Adjudicatario Según valoración de ADIF: 3º
Licitador 2	Valoración inicial por INECO: 45,77 Valoración final por ADIF: 47,77 (>2)	50,83	Según valoración de INECO: 2º Según valoración de ADIF: 1º Adjudicatario
Licitador 3	Valoración inicial por INECO: 44,66 Valoración final por ADIF: 46,91 (>2,25)	51,00	Según valoración de INECO: 3º Según valoración de ADIF: 2º
Licitador 4	Valoración inicial por INECO: 42,67 Valoración final por ADIF: 43,95 (>1,28)	42,23	Según valoración de INECO: 4º Según valoración de ADIF: 4º (igual)

Fuente: Elaboración propia.

Resultados del análisis del Tribunal de Cuentas sobre el Informe de valoración técnica

En el pliego de cláusulas administrativas se asigna a los criterios que dependen de un juicio de valor hasta 49 puntos de un total de 100, y se distinguen 5 criterios técnicos a valorar, entre ellos la “Memoria y programa de trabajo” al que se le asignan hasta 28 puntos del total de los 49. Dentro de cada uno de estos criterios se especifican aspectos concretos a someter a valoración, pero no se determina en los pliegos cuál es la ponderación de estos distintos aspectos.

En el Informe de valoración técnica publicado en la PCSP, se recogen los 5 criterios y distintos aspectos (subapartados) a valorar, esta vez con la asignación de puntuación. Por ejemplo, dentro del criterio “Memoria y programa de trabajo” al subapartado 1 “Concepción global de la obra” se le asignan 5 puntos del total de 28 atribuidos a este criterio, mientras que al subapartado 2 “Metodología para la ejecución de los trabajos” se le atribuye 1,25 puntos y al subapartado 3 “Conocimiento del proyecto y del terreno donde se ejecutará la obra” se le atribuyen 3,50 puntos. En total se distinguen 34 subapartados distribuidos entre los 5 criterios, más que los recogidos expresamente en los pliegos. Se contiene una pequeña motivación en cada subapartado para asignar una u otra puntuación, en la que se aprecia que se emplean conceptos de contenido similar como “suficiente” “adecuado” “correcto” “completo y detallado”, pero sin explicar cuál es el alcance de cada uno de dichos términos a efectos de la determinación del valor de la oferta, y asignando mayor o menor puntuación a cada subapartado en función de los términos empleados. La circunstancia de que la valoración a cada subapartado (V) se asigne sobre la base de las referidas expresiones de contenido no explicitado da lugar, en opinión de este Tribunal, a que el informe de valoración carezca de motivación suficiente, y a que no cuente con justificación adecuada el

resultado del ejercicio de la discrecionalidad técnica del órgano de contratación en la asignación de puntuaciones, lo que alberga indicios de una posible actuación en los límites de la arbitrariedad.

De acuerdo con el análisis realizado por el Tribunal de la documentación remitida, el detalle de las modificaciones introducidas para cada licitador con objeto de incrementar la puntuación en cada uno de los criterios técnicos es el siguiente:

CUADRO N.º 33: LICITADOR 2

Criterio/s modificado/s	Puntuación inicial	Puntuación final	Subapartados modificados	Valoración inicial	Valoración final
Memoria	26,05	27,05	Sub1 "Concepc. global de la obra"	Muy buena (4 pts.)	Completa, detallada y coherente (5 pts.)
Programa de Actuaciones Medio Ambientales	4,00	5,04	Sub.20 "Identificación de unidades de obras que pueden generar impactos"	Correcta (0,60 pts.)	Completa y pormenorizada (0,75 pts.)
			Sub.21 "Sistema de gestión ambiental"	Adecuada (0,45 pts.)	Correcta (0,60 pts.)
			Sub.22 "Organización física de la obra"	Adecuada (0,45 pts.)	Correcta (0,60 pts.)

Fuente: elaboración propia.

En el informe de valoración inicial los técnicos realizan una serie de comentarios adicionales por escrito. Así, en relación con el Subapartado 1, se pone de manifiesto que *"la descripción podría ser más completa...se le puede dar un 4"*, en el subapartado 21 se afirma que *"faltaría profundizar en las instrucciones de trabajo"* y en el subapartado 22 que *"No hay descripción como tal de este punto"*. Como se puede observar, el incremento de puntuación en estos subapartados no ha sido acorde con el criterio de los técnicos.

CUADRO N.º 34: LICITADOR 3

Criterio/s modificado/s	Puntuación inicial	Puntuación final	Subapartados modificados	Valoración inicial	Valoración final
Memoria	23,55	25,60	Sub1 "Concepc. global de la obra"	Muy buena (4 pts.)	Completa, detallada y coherente (5 pts.)
			Sub5 "Actividades que justifican el plazo de ejecución"	Correcta (1,35 pts.)	Muy detallada (1,80 pts.)
			Sub14 "Desvíos provisionales y reposición de servicios"	Suficiente (0,20 pts.)	Adecuado (0,30 pts.)
			Sub15 "Zonas para préstamos y vertederos"	Adecuado (0,30 pts.)	Correcto y detallado (0,40 pts.)
Programa de Actuaciones Medio Ambientales	5,70	5,85	Sub.25 "Materiales procedentes del reciclado o reutilización o materiales con grado de reutilización elevado."	Se valora un certificado (0,60 pts.)	Se valoran dos certificados (0,75 pts.)

Fuente: Elaboración propia.

En el informe de valoración inicial de los técnicos de INECO se incorporan algunos comentarios, como por ejemplo en relación con el subapartado 5 *"bien, aunque breve y poco esquemático"*, lo que no justifica que la valoración se modifique de "correcta" a "Muy detallada", en relación con el

subapartado 14 manifiestan “*demasiado breve*”, lo que tampoco justifica la modificación a “adecuada”, en cuanto al subapartado 15 declaran que “*se habla de residuos y no de vertederos*” y, sin embargo, se modifica por “correcto y detallado” y en el subapartado 25 indican que “*bien detallado en el anejo 10*” refiriéndose a los materiales con los que se trabajará pero sin justificar en ningún caso que se pase a considerar dos certificados en lugar de uno.

CUADRO N.º 35: LICITADOR 4

Criterio/s modificado/s	Puntuación inicial	Puntuación final	Subapartados modificados	Valoración inicial	Valoración final
Memoria	23,35	24,60	Sub5 “Actividades que justifican el plazo de ejecución”	Muy detallada (1,80 pts.)	Completa (2,25 pts.)
			Sub7 “Programa de trabajos”	Muy detallada (1,60 pts.)	Completo y pormenorizado (2 pts.)
			Sub8 “Diagrama espacio tiempo”	Correcto (1,60 pt.)	Completo y pormenorizado (2 pts.)

Fuente: Elaboración propia.

En este caso los técnicos hacen constar, en los subapartados 7 y 8, que la oferta en estos aspectos es perfecta y completa, lo que justificaría el incremento de puntuación, si bien, las indicaciones recibidas no se referían al licitador 4 sino a los anteriores.

Como consecuencia de la investigación llevada a cabo, la Comisión de Cumplimiento Normativo de INECO emite un Dictamen fechado el 12 de julio de 2022 en el que se acuerdan una serie de medidas, entre las que se encuentran dirigir una Instrucción para que todo el personal de INECO que prestara servicios en el marco de un encargo se abstuviera, con carácter inmediato, de participar en cualquier actuación enmarcada en un procedimiento de licitación de ADIF o ADIF-AV que implicara la participación activa en la valoración de ofertas de terceros, cuando dichas actuaciones no se encontraran recogidas en el marco del encargo.

Recomendación interna de ADIF

Como consecuencia de las denuncias presentadas en INECO, la Jefa del Área de Cumplimiento Normativo de ADIF remitió el 16 de enero de 2023 una recomendación y solicitud de mejora a los responsables del Área afectada por las denuncias. En ella se solicita que se “formalice” el proceso de valoración técnica en su Área y que las instrucciones que se faciliten para corregir y/o modificar valoraciones iniciales se realicen de manera motivada y argumentada conforme a los criterios técnicos establecidos en los pliegos y dejando constancia de ello por escrito.

II.4.7.2. DENUNCIA PRESENTADA EN EL CANAL ÉTICO DE ADIF

El informe de ADIF de 3 de marzo de 2023 pone de manifiesto que se interpuso una denuncia el 15 de septiembre de 2022 en el canal ético sobre “*falsificación de puntuaciones en licitaciones de contratos de obras para favorecer a una empresa*”. Hay tres expedientes afectados, en todos ellos la empresa presuntamente favorecida obtuvo la mejor puntuación en la valoración de los criterios que dependen de un juicio de valor, pero en los dos primeros no consiguió la adjudicación de los contratos por la puntuación obtenida en la valoración económica de la oferta, realizada a través de la aplicación de fórmulas. El tercer expediente afectado, un expediente de obras, en el que la citada empresa sí obtuvo la adjudicación del contrato, se encuentra incluido en el PRTR.

Según la información que consta en las bases de datos del Tribunal y en la PCSP, el expediente fue adjudicado en 2021 por ADIF-AV, por el procedimiento abierto, criterios múltiples, a una UTE en la que la empresa presuntamente favorecida participaba en un 30 %, con un importe de adjudicación superior a 65 millones de euros (excluido IVA) y un plazo de ejecución de 40 meses. El contrato se encontraba sometido a la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales (Ley 31/2007).

El “informe económico-global” incluido en este expediente, que sirve de base al órgano de contratación para hacer la propuesta de adjudicación, confirma que la UTE figura en primer lugar en la clasificación de la valoración técnica. En cuanto a la valoración económica, la UTE fue la cuarta oferta con mejor precio y las otras tres con mayor puntuación se excluyeron por incurrir en presunción de temeridad y no justificar el precio ofertado. En consecuencia, la UTE resultó ser también la mejor valorada en el criterio precio.

Resultados del análisis del Tribunal de Cuentas sobre el informe de valoración técnica

El Pliego de condiciones particulares de este expediente asigna 40 puntos de 100 a los criterios cuya valoración depende de un juicio de valor, estableciendo 5 criterios técnicos que han de someterse a valoración y entre los que distribuye la puntuación global, de manera similar al pliego analizado en el subepígrafe II.4.7.1 anterior. Así, distingue entre “la Memoria y programa de trabajo”, al que se le asignan 20 puntos, “la calidad” con 5 puntos, “el Programa y actuaciones medioambientales” con 6 puntos, “la Memoria seguridad y salud” con 6 puntos y “la Tecnología e I+D+I” con 3 puntos. Y, dentro de cada uno de estos cinco criterios, distingue a su vez una relación de cuestiones concretas, a modo de subcriterios que deberían ser tenidos en cuenta para la valoración de cada criterio, pero sin establecer ninguna ponderación. En cada criterio, se le asignaría la mayor puntuación a la oferta mejor valorada y al resto una puntuación proporcional que resultaría de la aplicación de una fórmula. De esta forma, se distingue entre “V”, que es la valoración técnica dada a cada criterio y “P”, que es la puntuación que corresponde a cada criterio después de aplicar la fórmula.

Por su parte, en el informe de valoración técnica, se toman en consideración para la valoración de cada oferta tanto los subcriterios de valoración referidos en el pliego como otros no expresamente citados, como en el caso anterior, y no se asignan valoraciones parciales para cada uno de los subcriterios que integran cada uno de los 5 criterios que se someten a valoración (memoria y programa de trabajo, calidad, entre otros) sino que solo figura la valoración final (V) obtenida por cada licitador para cada uno de los criterios y la puntuación correspondiente después de aplicar la fórmula (P).

Para calificar la valoración otorgada a los distintos subcriterios que se citan en cada uno de los 5 criterios se sigue el modelo utilizado en el expediente analizado con motivo de la denuncia presentada en el canal ético de INECO, en el que se utilizan expresiones como “correcto”, “adecuado”, “suficientemente desarrollado”, entre otras, pero sin explicar cuál es el alcance de cada uno de dichos términos a efectos de la determinación del valor de la oferta, y asignando mayor o menor puntuación a cada criterio en función de los términos empleados, por lo que cabe extraer las mismas conclusiones, esto es, que el informe de valoración carece de motivación suficiente, perjudicando la imposición de límites al ejercicio de la discrecionalidad técnica del órgano de contratación en la asignación de puntuaciones. Esta circunstancia se manifiesta con mayor intensidad en el criterio “Memoria y programa de trabajo”, en el que el rango de puntuación

oscila de 0 a 20 puntos, esto es, la mitad del total asignado a los aspectos cuya puntuación dependía de un juicio de valor.

Por otra parte, se ha observado en el cuadro que se integra en el informe de valoración con las puntuaciones “V” y “P” para cada licitador, que el sumatorio de los valores “V” no corresponde a los valores consignados, sino a otros, lo que podría suponer indicios de modificaciones previas en las valoraciones individuales (“Vi”) de cada criterio, y que el sumatorio que se presenta en el informe de valoración sea una cifra no actualizada que corresponde a cálculos realizados con anterioridad.

Resultados del análisis del Tribunal de Cuentas sobre la relación de contratos adjudicados a la empresa presuntamente favorecida

De acuerdo con el Informe de ADIF de 3 de marzo de 2023 sobre la denuncia presentada, se elaboró un listado de todos los expedientes en los que hubiera resultado adjudicataria la empresa presuntamente favorecida desde el año 2013, obteniendo un total de veintiún contratos hasta el 21 de septiembre de 2022. Del análisis realizado por ADIF se concluye en dicho informe lo siguiente:

- Que no se desprende ningún dato que indique una adjudicación desproporcionada a esta empresa desde junio de 2018 (fecha de toma de posesión del Ministro que entonces estaba al frente del MITMA)
- Que tras el 12 de julio de 2021 (fecha de cese del Ministro) todavía se produjo la adjudicación de dos contratos a esta empresa en UTE con otras.
- Antes de que el Ministro tomara posesión en junio de 2018 también existen dos adjudicaciones previas a esta empresa en UTE con otras.
- En las tres licitaciones a las que se refiere la denuncia participó personal distinto en las valoraciones técnicas.

ADIF ha remitido al Tribunal un listado de contratos adjudicados a la empresa presuntamente favorecida desde el año 2013 hasta 31 de diciembre de 2024, que le ha sido solicitado durante los trabajos de fiscalización para contrastar las conclusiones obtenidas por ADIF con la base de datos del Tribunal. El resultado del análisis realizado por el Tribunal de Cuentas arroja los siguientes datos:

- Desde el año 2013 y hasta el 21 de septiembre de 2022 se adjudicaron a la empresa presuntamente favorecida, individualmente o en UTE con otras empresas, once contratos, no los veintiuno que menciona ADIF en su informe. De los once contratos adjudicados en el periodo “enero 2013 - septiembre 2022”, siete se adjudicaron en el periodo comprendido entre junio de 2018 – julio de 2021, es decir, entre el nombramiento y cese de la persona que en ese momento ostentaba el cargo de Ministro del MITMA, como periodo diferenciado a iniciativa del propio ADIF. El importe total de adjudicación de los citados siete contratos ascendió a 77.662.708,44 euros, frente a los 43.830.232,58 euros a los que asciende el importe total de los otros cuatro contratos adjudicados antes o después del periodo señalado.
- De los siete contratos adjudicados a la empresa presuntamente favorecida en el periodo “junio de 2018 – julio de 2021, dos contratos -el expediente 3.19/20830.0321 adjudicado el 5 de mayo de 2021 por importe de 65.502.203,96 euros (excluido IVA) y el expediente 3.19/27507.0250 cuya adjudicación se publicó, sin fechar ni firmar por el Presidente de ADIF, el 18 de agosto de 2021, por importe de 6.047.815,58 euros (excluido IVA)-, se encontraban incluidos en el PRTR. En estos expedientes los pliegos y el informe de valoración técnica adolecen de las

mismas carencias ya expuestas para los expedientes que se han analizado en el apartado anterior.

- La adjudicación a esta empresa de dos contratos, en una UTE con otras empresas, con posterioridad a julio de 2021, tuvo lugar en enero y abril de 2022 por un total de 40.177.994,48 euros (expedientes 3.21/20810.0020 y 3.21/20830.0159). Si se actualiza la información hasta el 31 de diciembre de 2024, se añadiría un contrato más adjudicado el 28 de marzo de 2023 a una UTE en la que esta empresa participaba en un 50 %, el expediente 3.22/20810.0067, con un importe de adjudicación de 8.425.185 euros (IVA excluido). De estos tres expedientes, el segundo y el tercero están incluidos en el PRTR y en ellos también se han apreciado las mismas carencias en los pliegos y en el informe de valoración técnica que las expuestas para los expedientes analizados con anterioridad.

Resultados del análisis del Tribunal de Cuentas sobre el Informe pericial externo encargado por ADIF

ADIF realizó una pericial externa sobre la valoración técnica de los tres expedientes afectados por la denuncia, en concreto se solicitó que se analizaran las tres mejores ofertas de cada expediente para determinar si la puntuación otorgada en la valoración técnica del primer clasificado es coherente con la asignada a las siguientes ofertas mejor puntuadas. ADIF consideró que, dada la confidencialidad de los trabajos a realizar, la mejor opción era designar a INECO como medio propio para que los llevara a cabo (lo que podría, sin embargo, cuestionar la imparcialidad e independencia del resultado dada la subordinación que, con carácter general, existe del medio propio respecto a su poder adjudicador).

Las conclusiones del Informe pericial sobre el expediente vinculado al PRTR son muy escuetas. Se concluye que, tras la nueva valoración, las tres ofertas estudiadas seguirían teniendo las tres mejores puntuaciones, aunque con un cambio en el orden. En este caso la empresa que quedó en tercera posición obtendría la mejor valoración técnica, aunque la diferencia de puntuación con las otras dos es muy pequeña, de solo un punto. En consecuencia, pasaría a la segunda posición en la valoración global, pero el adjudicatario seguiría siendo el mismo.

Del análisis del informe pericial externo resulta que se parte del informe de valoración técnica, pero incluyendo esta vez las puntuaciones parciales de los distintos aspectos técnicos o subcriterios que integraban cada uno de los cinco criterios técnicos en la valoración inicial, aunque sin motivación alguna, detalle que como ya se ha puesto de manifiesto, no constaba en el informe de valoración publicado en la PCSP. Asimismo, se modifican las puntuaciones parciales de cada uno de los subcriterios incluidos en los cinco criterios, también sin ningún tipo de motivación, alterando con ello la puntuación global. Lo cierto es que el informe pericial prescinde incluso de la escueta motivación, como ya se ha señalado deficitaria y ambigua, que se recoge en el informe de valoración. Como consecuencia de estas nuevas puntuaciones, la clasificación de los licitadores en la valoración técnica varía, pero, teniendo en cuenta la valoración económica, no se altera el resultado final, esto es, el licitador seleccionado como adjudicatario.

Resulta evidente que para el autor del informe pericial llegar a este resultado carece de dificultad al conocer los resultados de la valoración económica, dado que la adjudicación del contrato se

produjo el 5 de mayo de 2021, y teniendo en cuenta, a mayor abundamiento, que prescinde totalmente de motivar la asignación de las nuevas puntuaciones⁶⁸.

Comunicación remitida por la Dirección de Auditoría interna de ADIF a la Secretaría General de Transporte Terrestre. Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible

El Director de Auditoría interna de ADIF remitió un informe fechado el 13 de junio de 2024 a la Secretaría General de Transporte Terrestre en el que se informa de la denuncia recibida en el Canal ético y sobre los expedientes afectados, concluyendo que finalizado el análisis de los hechos “no se acreditaron indicios que revelaran la existencia de conductas ilícitas”. No obstante, prosigue el Informe, con fecha 13 de abril de 2023 se recibió en ADIF oficio del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude, dando traslado de una solicitud de información cursada por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) que fue atendida por la Entidad pública, añadiendo que, dado el tiempo transcurrido sin haber recibido ninguna notificación ni nuevas solicitudes de información, ADIF entendía que esta revisión preliminar no desembocó en la apertura de ninguna investigación.

II.4.7.3. ANÁLISIS ADICIONALES REALIZADOS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS

Se han analizado los pliegos y los informes de valoración técnica de catorce expedientes adicionales de obras vinculados al PRTR seleccionados aleatoriamente, que fueron adjudicados en el periodo comprendido entre el 24 de mayo de 2019 y el 22 de diciembre de 2022 por ADIF y ADIF-AV, para determinar si responden al mismo modelo que los examinados, debiendo concluir en afirmativo. El detalle de los expedientes analizados es el siguiente:

CUADRO N.º 36: DETALLE DE EXPEDIENTES EN LOS QUE SE HA PROCEDIDO AL ANÁLISIS DE PLIEGOS E INFORMES DE VALORACIÓN TÉCNICA

ENTIDAD	LÍNEA	EXP. ADIF	TIPO	LICITACIÓN	F. ADJUDI	IMPUTADO MRR	ADJUD.TOTAL	LEGISLACIÓN
ADIF	C6 I1	3.19/27507.0252	OBRA	24/11/2020	29/06/2021	2.633.893,73	12.465.185,68	Ley 9/2017
ADIF	C6 I2	3.19/27507.0252	OBRA	24/11/2020	29/06/2021	9.831.291,95	12.465.185,68	Ley 9/2017
ADIF	C6 I2	3.19/27507.0246	OBRA	24/11/2020	29/07/2021	5.896.653,00	5.896.653,00	Ley 9/2017
ADIF	C6 I2	3.19/27507.0250	OBRA	24/11/2020	29/07/2021	6.047.815,58	6.047.815,58	Ley 9/2017
ADIF	C6 I2	3.19/27507.0319	OBRA	24/11/2020	25/05/2021	41.946.601,00	41.946.601,00	Ley 9/2017
ADIF	C6 I3	3.21/23108.0037	OBRA	29/06/2021	29/11/2021	37.698.573,34	37.698.573,34	Ley 9/2017
ADIF AV	C1 I3	3.19/20830.0031	OBRA	12/07/2019	13/12/2019	1.509.766,06	2.874.649,77	Ley 31/ 2007
ADIF AV	C1 I3	3.19/20830.0273	OBRA	29/10/2019	26/05/2020	4.619.565,68	5.231.671,21	Ley 31/2007
ADIF AV	C6 I1	3.19/20830.0086	OBRA	28/03/2019	29/10/2019	59.027.252,00	59.027.252,00	Ley 31/2007
ADIF AV	C6 I1	3.18/20830.0388	OBRA	31/10/2018	24/05/2019	26.767.000,00	26.767.000,00	Ley 31/2007
ADIF AV	C6 I1	3.18/20830.0419	OBRA	20/12/2018	26/06/2019	29.266.137,00	29.266.137,00	Ley 31/2007
ADIF AV	C6 I1	3.19/20830.0228	OBRA	31/07/2019	26/02/2020	46.756.176,56	50.459.935,85	Ley 31/2007
ADIF AV	C6 I1	4.21/30830.0091	OBRA	26/09/2021	22/02/2022	57.483.297,22	58.427.759,00	Real Decreto-ley 3/2020
ADIF AV	C6 I1	4.22/20830.0195	OBRA	26/07/2022	22/12/2022	105.184.958,54	366.440.482,40	Real Decreto-ley 3/2020
ADIF AV	C6 I2	3.20/20830.0132	OBRA	24/11/2020	30/03/2021	4.565.000,00	4.565.000,00	Real Decreto-ley 3/2020
TOTALES						439.233.981,66	719.579.901,51	

Fuente: Elaboración propia.

En todos los pliegos analizados se distinguen subcriterios dentro de los criterios técnicos sometidos a valoración subjetiva, pero en ninguno de ellos se especifica la ponderación. De los 15

⁶⁸ Las entidades fiscalizadas ponen de manifiesto en el trámite de alegaciones que los informes periciales aportados durante los trabajos de fiscalización eran informes definitivos y globales sobre el resultado, existiendo más documentos que los motivarían que no han sido solicitados por el Tribunal. No obstante, las entidades no han aportado con sus alegaciones documento alguno que motive los informes periciales y en los que se pueda sustentar tal afirmación, a pesar de ver reflejada en el Informe la ausencia de motivación.

expedientes, en 11 se asignan al criterio “Memoria y Programa de trabajo” 20 puntos de un total de 40 y en 3 expedientes se le asignan a este mismo criterio 28 de un total de 49. En cuanto a los informes de valoración técnica, en 11 de los 14 expedientes no se indica cuál ha sido la ponderación aplicada a los subcriterios, figurando únicamente la valoración total asignada a cada uno de los criterios técnicos. Finalmente, en todos ellos se incluyen más aspectos a valorar que los contemplados en los pliegos y la valoración del contenido de las ofertas responde al mismo modelo analizado con motivo de las denuncias, en el que se utilizan términos de contenido análogo para atribuir distinta puntuación total, lo que finalmente priva de motivación a la asignación de puntuaciones.

En opinión del Tribunal de Cuentas, este modelo de pliegos utilizados por ADIF, que no permite conocer a los licitadores antes de la presentación de las ofertas qué aspectos resultarían más valorados de cada uno de los criterios técnicos al no figurar ponderados en los pliegos, cuando uno de ellos tiene una banda de valores que abarca el 50 %, en unos casos, y el 57 %, en otros, del total de los puntos asignados a los criterios cuya valoración depende de un juicio de valor, junto con la inclusión de más subcriterios y la falta de motivación en la asignación de puntuaciones en la que incurrir los informes de valoración de los criterios sometidos a un juicio de valor, supone una infracción de los artículos 61 de la Ley 31/2007, 66 del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales (RDI 3/2020) y 145 y 146 de la LCSP, según los casos, cuyo tenor exige que los criterios de valoración consten en los pliegos con una ponderación relativa que podrá expresarse fijando una banda de valores pero con una amplitud que, en todo caso, ha de ser adecuada, y la adjudicación motivada de los contratos en función de los criterios de valoración establecidos en los pliegos que deberán garantizar que las ofertas se valoren en condiciones de competencia efectiva. Además, contraviene los principios establecidos en los artículos 19 de la Ley 31/2007, 27 del RDI 3/2020 y 1 de la LCSP, por falta de transparencia en la asignación de puntuaciones y no garantizar la igualdad de trato entre todos los licitadores.

La Resolución n.º 750/2022 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales ya señaló que el principio de igualdad “*es de tal relevancia que bien puede considerarse la piedra angular sobre la que se hacen descansar las Directivas relativas a los procedimientos de contratación*” y recuerda en su Resolución la doctrina fijada por la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) de 19 de diciembre de 2013 sobre el principio de transparencia que se transcribe a continuación “ *El principio de transparencia, que constituye el corolario del principio de igualdad de trato, tiene esencialmente por objeto garantizar que no exista riesgo de favoritismo y arbitrariedad por parte de la entidad adjudicadora (sentencias Comisión/CAS Succhi di Frutta, citada en el apartado 66 supra, apartado 111) Implica que todas las condiciones y modalidades del procedimiento de licitación estén formuladas de forma clara, precisa e inequívoca en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones, con el fin de que, por una parte, todos los licitadores razonablemente informados y normalmente diligentes puedan comprender su alcance exacto e interpretarlos de la misma forma y, por otra parte, la entidad adjudicadora pueda comprobar que efectivamente las ofertas presentadas por los licitadores responden a los criterios aplicables al contrato de que se trata (sentencia Comisión/CAS Succhi di Frutta, citada en el apartado 66 supra, apartado 111). Por último, los principios de igualdad de trato y de transparencia constituyen la base de las Directivas referentes a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos. En el deber que incumbe a las entidades adjudicadoras de garantizar la observancia de dichos principios reside la propia esencia de estas Directivas.*”

En definitiva, cabe concluir que la inobservancia de estos dos principios dificulta el establecimiento de límites a la discrecionalidad que la ley concede al órgano de contratación en el proceso de selección del contratista, favoreciendo que en algunos casos se pueda incurrir en arbitrariedad a la hora de asignar puntuaciones y que la oferta finalmente seleccionada no sea “la económicamente más ventajosa”, por lo que el modelo de pliegos utilizado por ADIF hace imposible descartar que se hayan producido los hechos que han sido objeto de las dos denuncias analizadas.

ADIF y ADIF-AV ponen de manifiesto en sus alegaciones que el modelo de pliegos utilizado cumple con las exigencias de la Jurisprudencia europea, en concreto con las recogidas en la Sentencia de 24 de noviembre de 2005 del TJEU, en la que se declara que “el Derecho comunitario no se opone a que una mesa de contratación atribuya un peso específico a elementos secundarios de un criterio de adjudicación establecidos con antelación, procediendo a distribuir entre dichos elementos secundarios el número de puntos que la entidad adjudicadora previó para el criterio en cuestión en el momento en que elaboró el pliego de condiciones, siempre que tal decisión:

- No modifique los criterios de adjudicación del contrato definidos en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación.
- No contenga elementos que, de haber sido conocidos en el momento de la preparación de las ofertas, habrían podido influir en tal preparación;
- No haya sido adoptada teniendo en cuenta elementos que pudieran tener efecto discriminatorio en perjuicio de alguno de los licitadores.”

Las entidades fiscalizadas también se amparan en varias Resoluciones del Tribunal Central Administrativo de Recursos Contractuales (TACRC), fundamentalmente en la Resolución n.º 258/2020, de 20 de febrero, en la que se resume la doctrina del Tribunal sobre el empleo de subcriterios de valoración y en la que se recuerdan los requisitos exigidos por el Tribunal de Justicia de la UE en su Sentencia de 25 de noviembre de 2005. Pues bien, en la citada Resolución n.º 258/2020, apelando a otras anteriores, se concluye lo siguiente “.... No cabe, por ello, establecer una regla general que exija siempre y en todo caso establecer la ponderación de todos y cada uno de los aspectos contenidos en cada criterio y subcriterio, sino que lo que ha de exigirse es que lo que ha de ser objeto de valoración esté suficientemente concretado. Indudablemente el órgano de contratación, cuando efectúe la correspondiente valoración habrá de motivar adecuadamente la otorgada a cada licitador y, en ese momento habrá de revisarse si se han cumplido los requisitos exigidos por la jurisprudencia antes señalada”.

En base a todo ello ADIF y ADIF-AV defienden que, en sus pliegos, se incluyen tanto los criterios de adjudicación a tener en cuenta, como la puntuación y ponderación de cada uno de ellos, y los aspectos que van a ser objeto de análisis y valoración para la aplicación de dicha puntuación.

Sin embargo, en los Informes de valoración se toman en consideración tanto las cuestiones concretas referidas en el pliego como otras no expresamente citadas, por poner un ejemplo se valora la presentación de la relación de subcontratistas con las cartas de compromiso debidamente firmadas en el criterio de “Memoria y programa de trabajo”, una cuestión que, si bien el Pliego solicita que se incluya en el sobre que contiene la oferta técnica, no figura expresamente citada como aspecto concreto a valorar en los criterios sometidos a valoración subjetiva. Por otra parte, en otros informes, además de adolecer del mismo defecto al responder al mismo modelo, se asignan puntuaciones parciales de distinta índole a cada uno de los aspectos incluidos en los criterios de valoración que, sin embargo, no se encuentran recogidas en los pliegos, así por ejemplo, dentro del criterio Memoria y programa de trabajo, se le atribuyen 5 puntos a la “concepción global de la obra”, un aspecto a incluir en la Memoria, según el apartado que regula el contenido a incorporar al sobre que contiene la oferta técnica, pero que no figura expresamente

recogido como aspecto a valorar en los pliegos, sin embargo, a la “metodología para la ejecución de los trabajos”, aspecto a valorar recogido expresamente en los pliegos, se le asignan solo 1,25 puntos.

En resumen, en el informe de valoración se recogen elementos nuevos que, aunque forman parte de las cuestiones que de acuerdo con los Pliegos ha de incluir la oferta técnica, no aparecen mencionados expresamente en los aspectos a tener en cuenta en la valoración para cada criterio técnico, a lo que hay que añadir que a uno de los criterios, en concreto al criterio “Memoria y programa de trabajo” se le asigna un umbral muy amplio de puntuación que representa al menos el 50 % de la puntuación asignada a los criterios sometidos a un juicio de valor, sin ninguna distribución de puntuación entre los aspectos señalados como objeto de valoración. Si a todo ello se añade que el Informe de valoración, lejos de cubrir esta deficiencia de los pliegos, adolece de una falta significativa de motivación, cabe concluir que no se cumplen las exigencias del TACRC de que los aspectos a valorar estén adecuadamente concretados en los Pliegos y de que la asignación de puntuaciones se encuentren suficientemente motivada en el Informe de valoración, lo que, en definitiva, supone que en la valoración de las ofertas se introducen “elementos que, de haber sido conocidos en el momento de la preparación de las ofertas, habrían podido influir en tal preparación”, incumplándose con ello los requisitos exigidos por el TJEU.

Por otra parte, ADIF y ADIF-AV manifiestan en sus alegaciones que el Tribunal de Cuentas ha dado el visto bueno a la fase de análisis, valoración y puntuación de las ofertas presentadas en relación con los criterios sometidos a un juicio de valor en el Informe de “Fiscalización de los principales contratos relacionados con la construcción del tramo Barcelona Sants – Figueres de la línea Férrea de Alta Velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa”, del que se dice transcribir un párrafo que, sin embargo, no consta en el texto del Informe, que por el contrario, sí recoge alguna deficiencia relacionada con los informes de valoración. En todo caso, el Informe de Fiscalización citado por los alegantes se refiere a otro ámbito temporal y a otros expedientes de contratación, por lo que sus conclusiones no son extrapolables a los expedientes ahora analizados.

Por último, cabe señalar que, en opinión de este Tribunal, las actuaciones llevadas a cabo por ADIF con motivo de las denuncias presentadas en los canales éticos de ADIF e INECO carecen del rigor que sería exigible a la vista de la gravedad de los hechos denunciados, debiendo ponerse de manifiesto la laxitud con la que se afirma la regularidad y la legalidad de los procedimientos de adjudicación afectados, pese a las debilidades que ofrecen los pliegos, las irregularidades en las que incurrir los informes de valoración, la falta de motivación de los informes periciales y la falta de explicación dada a la intervención de personal de INECO en las valoraciones sin dejar constancia en el expediente de contratación⁶⁹.

Información adicional remitida por ADIF

Con motivo de la remisión de la información requerida por el Tribunal de Cuentas sobre “banderas rojas” ADIF ha notificado el 23 de mayo de 2025, como una bandera roja más, que recientemente se había recibido una denuncia sobre un posible beneficio a una “contrata” en la ejecución del contrato, por parte de una persona que no es empleado de ADIF, además de problemas interpersonales en la obra. Se aclara que, dada la complejidad, se ha contratado una auditoría

⁶⁹ Las entidades fiscalizadas alegan que carecen de medios de investigación y de competencias propias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o de los órganos judiciales necesarias para extender más allá las investigaciones realizadas, por lo que consideran que han actuado de forma diligente en cuanto a la tramitación de las denuncias. Sin embargo, para detectar las irregularidades puestas de manifiesto en el Informe respecto a los procedimientos de contratación y a la tramitación de las denuncias no es necesario ostentar dichas competencias, competencias, por otra parte, que tampoco ostenta el Tribunal de Cuentas.

externa de la obra, encontrándose a la espera de que finalice la auditoria para comprobar si existe alguna incidencia en las certificaciones realizadas. No se ha remitido más información al Tribunal y dado que los trabajos de fiscalización del presente informe debían cerrarse, no se ha realizado ninguna comprobación adicional.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

III.1. EN RELACIÓN CON LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS ESTABLECIDOS POR ADIF Y ADIF-AV RELACIONADOS CON EL CONTROL Y LA GESTIÓN DE LAS ACTUACIONES FINANCIADAS CON FONDOS MRR, Y SU ADECUACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE BUENA GESTIÓN

1. ADIF y ADIF-AV disponen de un modelo de Gobernanza interna para el control y gestión de las actuaciones vinculadas al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) en el que participa la alta dirección de ambas entidades. Se diseñó con el objeto de obtener una visión global, transversal e integrada de seguimiento a corto, medio y largo plazo de las actuaciones que forman parte del PRTR a ejecutar por ambas entidades en cuatro vertientes: económica, de ejecución, de riesgos y de transformación. Sin embargo, respecto de la vertiente transformación, creada con el propósito de adoptar medidas de mejora dirigidas a mitigar o mejorar los puntos críticos que pudieran implicar retrasos en la ejecución de las inversiones, no existe evidencia documental de la conclusión e implementación de las medidas adoptadas, lo que hace imposible verificar su implantación y su grado de eficacia. Esta falta de evidencia también incrementa significativamente la incertidumbre sobre la estabilidad y no revocabilidad de las medidas, que, en su caso, hayan sido implantadas⁷⁰. (Subepígrafe II.1.1.1)
2. En el organigrama de ADIF se define la Dirección de Fondos Europeos y Financiación de Proyectos dedicada a la gestión de fondos de la Unión Europea. Para el refuerzo de personal en tareas de gobernanza y gestión de las actuaciones se ha recurrido a encargos a medios propios, concretamente a Ingeniería y Economía del Transporte, S.M.E., M.P., S.A. (INECO) y Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A., S.M.E., M.P. El número de efectivos procedentes de estos medios propios destinados en ADIF y ADIF-AV asciende a 328 personas a diciembre de 2023 y 2024. (Subepígrafe II.1.1.2)
3. La Dirección de Auditoría Interna de ADIF (DAI), que de acuerdo con su estatuto atiende las funciones de auditoría interna de ADIF-AV, dispone de un Plan de Control del PRTR⁷¹, mediante el que evalúa la fiabilidad de la información emitida por ADIF y ADIF-AV sobre los hitos y objetivos, pone de manifiesto las irregularidades relativas al fraude, la corrupción, el conflicto de interés o la doble financiación, y vela por el cumplimiento de los principios de legalidad, tanto nacional como europea, y de buena gestión financiera. (Subepígrafe II.1.2.1)

ADIF ha remitido al Tribunal de Cuentas los informes de auditoría interna sobre el cumplimiento de los objetivos CID del Componente 6 números 85 “Red básica de la Red Transeuropea de Transportes (RTE-T) adjudicación de contratos”, 88 “Contratos adjudicados de transporte ferroviario de la red RTE-T y de la red de carreteras del Estado” y 95 “Número de contratos u otros instrumentos jurídicos adjudicados para mejorar las infraestructuras intermodales y

⁷⁰ En relación con las alegaciones a esta conclusión, véase la nota a pie de página número 5.

⁷¹ La versión del Plan de Control PRTR aportada en el trámite de alegaciones (nueva actualización de 16 de diciembre de 2024) no se valora por no ser aplicable a los hitos y objetivos vencidos e incluidos en una solicitud de pago a 31 de diciembre de 2024.

logísticas”, y objetivos CID del Componente 1 números 14 “Líneas ferroviarias de Cercanías actualizadas” y 16 “Estaciones de Cercanías nuevas o mejoradas”, incluidos en la cuarta y quinta solicitud de pago presentadas a la Comisión y 17 “Contratos u otros instrumentos jurídicos adjudicados para inversiones en líneas ferroviarias de corta distancia”. (Subepígrafe II.1.2.2)

El informe de Evaluación del Cumplimiento del objetivo CID #17 emitido por la DAI el 30 de julio de 2025, es posterior a la evaluación preliminar positiva realizada por la Comisión el 7 de julio de 2025 sobre la quinta solicitud de pago en la que se incluye este objetivo #17.

RECOMENDACIÓN N.º 1

Teniendo en cuenta la contribución del Plan de Control a la declaración que realiza la Presidencia de ADIF y ADIF-AV, en su condición de órgano gestor, sobre la gestión y utilización de los fondos a los fines previstos en el PRTR que acompaña a los certificados de cumplimiento, se debe velar porque con carácter previo a la emisión de esta declaración por Presidencia, Auditoría Interna haya evaluado debidamente el cumplimiento satisfactorio de todos los objetivos pertinentes de acuerdo con el Plan de Control previsto⁷².

4. Las auditorías realizadas por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), en su condición de Autoridad de Control del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), han consistido, fundamentalmente, en una auditoría sobre los sistemas de gestión y control de ADIF y ADIF-AV, como entidades ejecutoras del PRTR, de fecha 23 de mayo de 2022. En esa auditoría se concluye que, si bien se han detectado deficiencias, no existen razones por las que considerar que el sistema de gestión y control de ambas entidades no cumple con los requisitos del artículo 22.1 del Reglamento MRR 241/2021. (Epígrafe II.1.3)
5. Las entidades disponen de procedimientos e instrucciones internas para la gestión de las actuaciones financiadas por el MRR y el cumplimiento de los principios de gestión específicos del PRTR del artículo 2 de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del PRTR (Orden HFP 1030/2021). No obstante, las versiones de las instrucciones técnicas “Identificación del Perceptor Final de los Fondos del MRR”; “Gestión y acreditación del cumplimiento del principio Do not Significant Harm (DNSH) en inversiones financiadas por el MRR”; “Etiquetado verde y etiquetado digital”; y “Compatibilidad con el régimen de ayudas de Estado y prevención de la doble financiación” remitidas por ADIF al Tribunal son borradores fechados en mayo y junio de 2024, por lo que no se han cumplido las fechas estimadas de aprobación de estas instrucciones contenidas en las autoevaluaciones del Área de Gestión de Fondos Europeos de 2022 y 2023, que las situaban en el segundo semestre de 2023. (Epígrafe II.1.4)
6. El Sistema de Información de Gestión y Seguimiento de ADIF y ADIF-AV tiene como objeto el facilitar la coordinación y el seguimiento del PRTR por los distintos agentes implicados en su ejecución, dando respuesta a las necesidades de planificación, gestión, control y rendición de cuentas. Está compuesto por el Módulo MRR dentro de la aplicación Gestión de Fondos Europeos (GFE), herramienta de gestión de Fondos Europeos de ADIF, y por el Cuadro de Mando de Hitos, Objetivos y Actuaciones del MRR. La información de GFE es detallada y suficiente, si bien a nivel de seguridad, aunque GFE no está expuesta en internet, no tiene su

⁷² Se puede afirmar con carácter general que, si la evaluación que realiza la DAI es posterior a la evaluación de la Comisión, como defienden las entidades fiscalizadas en sus alegaciones, carece de eficacia alguna, no pudiendo asimilarse a un nivel control 1.

tráfico interno cifrado mediante HTTPS, lo que representa un riesgo a la privacidad de la información. (Subepígrafe II.1.5.1)

RECOMENDACIÓN N.º 2

Se recomienda que la aplicación GFE utilice en su tráfico interno de datos el protocolo de cifrado HTTPS.

7. Las notificaciones de información de ADIF a entidades o aplicaciones externas -Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible (MITMA) o Plataforma Informática común para la gestión de Fondos Europeos (CoFFEE)- sobre la situación actualizada de los proyectos y las cargas de información se realizan manualmente, lo que se considera un riesgo para garantizar la veracidad de la información. Por otra parte, la gestión general depende del conocimiento de las personas que toman las decisiones en el momento de notificar los datos a los diferentes sistemas de información. Tanto en CoFFEE, como en GFE, falta información sobre los motivos por los que se adoptan decisiones como el tipo de información que se notifica y en qué momento. (Subepígrafe II.1.5.4)

RECOMENDACIÓN N.º 3

Se recomienda a ADIF que promueva la automatización de todo el proceso de sincronización de información entre ATENEA (MITMA), CoFFEE (IGAE) y GFE (ADIF) a través de una interfaz de programación de aplicaciones (APIs) eliminando procesos manuales, lo que daría certeza a la transmisión de la información exacta que tuviera ADIF en su sistema de información. Asimismo, se debería establecer un protocolo formal con la periodicidad e información a comunicar.

8. Respecto del Esquema Nacional de Seguridad (ENS), están certificados a Nivel Medio desde el 27 de noviembre de 2024. Sin embargo, el alcance de dicha certificación solo cubre “*sistemas de información que dan soporte al Servicio de Explotación de la Dirección de Transformación Digital y Sistemas de ADIF*”, por tanto, no queda acreditado que el certificado de ENS cubra los sistemas de información que intervienen en la gestión de fondos europeos. (Subepígrafe II.1.5.5)

RECOMENDACIÓN N.º 4

Se recomienda ampliar el alcance de la certificación de ENS a todos los sistemas de información críticos para ADIF, específicamente los que gestionen contratación, pagos y fondos europeos. En el marco de esta certificación, se recomienda realizar auditorías externas de seguridad, por ejemplo, mediante la realización de informes de hacking ético sobre GFE y los sistemas que se relacionan con este.

III.2. EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO POR ADIF Y ADIF-AV DE LA NORMATIVA REGULADORA EN MATERIA DE EJECUCIÓN DEL PRTR

9. ADIF y ADIF-AV han actualizado sus pliegos tipo en dos ocasiones, la primera con fecha 15 de octubre de 2021, tras la entrada en vigor de la Orden HFP/1030/2021, y la segunda el 19 de enero de 2022, después de la aprobación de la Instrucción de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE), para incluir sus exigencias y con ello completar los requisitos establecidos por la legislación aplicable. Se ha analizado una muestra de contratos declarados en el cumplimiento de los objetivos del componente 6 (194 expedientes) y del componente 1 (16 expedientes), que suponen un 66,90 % del número de expedientes de

contratación declarados y un 95,59 % del importe adjudicado imputado al MRR en el Componente 6 y un 72 % para el objetivo CID #14 del Componente 1. De ese análisis se ha constatado que en el 74 % de los casos los pliegos no están adaptados a las exigencias del PRTR al ser de fecha de licitación anterior a la primera modificación de Pliegos Tipo, en un 9 % los pliegos se encuentran adaptados solo parcialmente y en el 17 % restante los pliegos están adaptados plenamente a las exigencias de la Orden HFP/1030/2021 y de la Instrucción de la JCCPE. (Epígrafe II.2.1)

10. En relación con los pliegos no adaptados, la mayoría de los expedientes son de fecha de licitación anterior a la primera modificación de pliegos tipo, si bien se observan 24 expedientes que por sus fechas de licitación ya deberían estar adaptados a la primera o segunda modificación de pliegos tipo. La forma de proceder con los pliegos que no se encontraban adaptados ha consistido en comunicar a los contratistas, mediante una carta, que el expediente cuenta con financiación europea a través del “Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia – Financiado por la Unión Europea – NextGenerationEU”, concretando el componente, línea de inversión e hitos / objetivos en los que se encuadra el contrato en el marco del PRTR. Asimismo, se ha requerido a los contratistas la suscripción de las declaraciones de ausencia de conflicto de interés (DACI), la declaración de compromiso de cumplir con los principios del PRTR en la ejecución de actuaciones, la declaración de cesión y tratamiento de datos en relación con la ejecución de actuaciones del PRTR y la declaración de las titularidades reales de los perceptores de fondos “Anejos”). (Epígrafe II.2.1)
11. Se ha comprobado que, en general, los adjudicatarios han cumplimentado debidamente los “Anejos” requeridos, si bien se han detectado algunas incidencias relacionadas, fundamentalmente, con la insuficiente evidencia del poder de representación de los firmantes (seis expedientes) y con la firma de personas físicas en representación de personas jurídicas como titulares reales de los perceptores de fondos (veintitrés expedientes), amparándose en la excepción contemplada en el artículo 6.3 de la Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo (a la que unas veces se apela y otras no) sin que la cotización en bolsa de tal entidad quedara acreditada⁷³. Por otra parte, se considera que las medidas implementadas por las entidades para garantizar las obligaciones en materia de información, comunicación y publicidad son adecuadas. (Epígrafe II.2.1)
12. La utilización de medios propios por parte de las entidades fiscalizadas no solo se ha circunscrito a tareas de gestión y gobernanza del PRTR, sino que también se han formalizado encargos para la ejecución de actuaciones previstas en el Plan, participación que, conforme a lo establecido en el apartado cuarto de la Resolución 1/2022 de la Secretaría General de Fondos Europeos, es de carácter meramente instrumental. A este respecto, en la aplicación CoFFEE, tanto la Empresa de Transformación Agraria, S.A., S.M.E., M.P., como el Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas figuran como entidades instrumentales, mientras que INECO figura como entidad ejecutora, cuando no se ha dispuesto de evidencia que acredite tal condición y sí de su actuación como entidad instrumental de ADIF y ADIF-AV, al igual que otros medios propios⁷⁴. (Epígrafe II.2.2)
13. En relación con el Principio de “no causar perjuicio significativo al medioambiente” (DNSH), ADIF y ADIF-AV han elaborado la Instrucción Técnica “Gestión y acreditación del cumplimiento del DNSH en las actuaciones financiadas por el MRR” para su cumplimiento. Se ha comprobado, a través de una muestra, que la acreditación de este principio de gestión

⁷³ En relación con las alegaciones a esta conclusión, véase la nota a pie de página número 15.

⁷⁴ En relación con las alegaciones a esta conclusión, véase la nota a pie de página número 17.

específico se ajusta a lo dispuesto en la Instrucción Técnica sin que se hayan detectado incidencias. (Epígrafe II.2.3)

III.3. EN RELACIÓN CON EL SISTEMA ESTABLECIDO POR ADIF Y ADIF-AV CON RESPECTO AL SEGUIMIENTO DE LAS ACTUACIONES, HITOS Y OBJETIVOS (HyO) ASIGNADOS A LAS ENTIDADES Y VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE HyO A 31 DE DICIEMBRE DE 2024

- 14.** En relación con la evaluación y selección de actuaciones, consta un listado inicial o listado indicativo de actuaciones y contratos a ser financiados por el MRR, anterior a la Orden HFP/1030/2021, que sirvió como base para la estimación del coste de las inversiones ferroviarias descritas en el PRTR, posteriormente actualizado. Asimismo, existe un Procedimiento Específico de “Modificación de Actuaciones financiadas por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia” que no prevé excepciones a su aplicación. No obstante, se ha detectado que el 55 % de los expedientes vinculados al PRTR a 31 de diciembre de 2023 en líneas de inversión del Componente 6 se han incluido sin seguir las pautas establecidas en el citado Procedimiento (nota interna de incumplimiento y propuesta de sustitución de contratos, nota interna de propuesta de contratos/actuaciones y fichas de validación) y sin que en la aplicación GFE conste información a este respecto. En consecuencia, se considera que la trazabilidad entre los elementos que conforman los listados inicial y actualizado, y los instrumentos jurídicos vinculados al PRTR a una fecha determinada es en exceso deficiente⁷⁵. (Subepígrafe II.3.2.2)

RECOMENDACIÓN N.º 5

Se recomienda que Auditoría Interna verifique que las modificaciones de actuaciones/contratos del PRTR se realizan conforme al Procedimiento Específico de Modificación, salvo que constituyan excepciones previamente establecidas, garantizando el cumplimiento de los criterios de elegibilidad.

- 15.** En el seguimiento de la ejecución, además de la evaluación de los principios específicos de gestión y de la generación de la documentación de seguimiento (informe mensual de seguimiento de HyO e informe trimestral), se realiza, para cada uno de los contratos y actuaciones seleccionadas, una evaluación de la vinculación del gasto al MRR y de su contribución a los HyO mediante la cumplimentación de una ficha técnica para cada instrumento jurídico. Esta ficha se actualiza para reflejar las distintas fases de licitación, adjudicación y ejecución por las que discurre cada instrumento jurídico hasta la finalización de la ejecución del contrato/encargo, momento en el que se determina la contribución definitiva del HyO acorde a la realidad física de la obra. Aunque, en general, su cumplimentación es adecuada, se observa que las fichas de diecisiete expedientes no contienen una explicación suficiente sobre los importes imputados al MRR, bien porque no informan sobre los gastos no elegibles o porque no justifican el porcentaje de gasto imputado al MRR. (Subepígrafe II.3.2.3)

⁷⁵ En relación con las alegaciones a esta conclusión, véase la nota a pie de página número 32.

RECOMENDACIÓN N.º 6

Siendo uno de los propósitos de las fichas técnicas el de justificar el gasto vinculado al MRR y constituyendo los gastos no elegibles un elemento del coste del contrato, se recomienda que las fichas indiquen si el contrato incluye gastos no elegibles ya que, de otro modo, solo es posible comprobarlo mediante la documentación contractual o consultando el sistema de información. Asimismo, se debe asegurar que en todos los casos que proceda muestren información sobre el porcentaje de gasto imputado al MRR⁷⁶.

16. Las solicitudes de pago cuarta y quinta presentadas por España a la Comisión Europea el 20 de diciembre de los años 2023 y 2024 respectivamente, incluyen objetivos cumplidos por ADIF y ADIF-AV en la ejecución de actuaciones de las medidas de los componentes 6 y 1. El resultado de la evaluación preliminar de la Comisión es “cumplida satisfactoriamente” tanto sobre la cuarta solicitud de pago, que incluye los objetivos CID números 85, 88 y 95 del Componente 6, asociados a las medidas C6.I1 “Red nacional de transporte: Corredores europeos”, C6.I2 “Red transeuropea de transporte. Otras actuaciones” y C6.I3 “Intermodalidad y logística”, respectivamente, como para la quinta solicitud de pago que incluye los objetivos CID números 14, 16 y 17 asociados a la medida C1.I3. “Actuaciones de mejora de la calidad y fiabilidad en el servicio de Cercanías ferroviarias” del Componente 1. (Epígrafe II.3.3)
17. Respecto del cumplimiento del objetivo CID #88 referido a *contratos u otros instrumentos jurídicos adjudicados que incluyan intervenciones en distintos modos de transporte: intervenciones ferroviarias en la red no básica RTE-T y para las carreteras de la red de carreteras del Estado*, “la accesibilidad de estaciones” no se identifica con las intervenciones previstas en el PRTR para actuaciones de la medida C6.I2, motivo por el que el encargo a INECO “Servicios de consultoría y asistencia técnica para la redacción del proyecto de ejecución para la mejora de la accesibilidad en la estación de Monforte de Lemos” (expediente 3.22/24108.0004), acreditado e incluido en la cuarta solicitud de pago, no se considera elegible en esta medida. No obstante, esta incidencia no supone un incumplimiento del objetivo CID #88 puesto que se habrían acreditado 119 expedientes sobre los 120 inicialmente previstos, con una desviación inferior al 5 % para este objetivo. (Subepígrafes II.3.2.1 y II.3.3.1)
18. A fecha actual, la Decisión de Ejecución de 13 de julio de 2021 ha sido modificada en cuatro ocasiones, previa solicitud de España de conformidad con el artículo 21 del Reglamento MRR. Las tres primeras modificaciones han supuesto cambios que han afectado a algunos de los objetivos CID de medidas en las que participan las entidades fiscalizadas en aspectos tales como el plazo de cumplimiento de los indicadores, la descripción de algunas medidas y el indicador utilizado para evaluar el cumplimiento satisfactorio. (Epígrafe II.3.1)
19. La modificación del tipo de indicador de los objetivos CID números 85, 88 y 95 se produjo en el intervalo temporal que transcurrió entre la presentación por España de la cuarta solicitud de pago y su aprobación, de lo que se deduce que fue una consecuencia de la evaluación de la Comisión del cumplimiento de los objetivos en su redacción anterior y el resultado de una negociación para adaptar la definición de cada objetivo CID a lo realmente acreditado por el Estado Español. La adopción del nuevo indicador se justifica en que *los procedimientos internos españoles no generaban pruebas primarias inequívocas con las que verificar explícitamente el cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos*. (Subepígrafe II.3.3.1)

⁷⁶ En contra de lo afirmado por las entidades en el trámite de alegaciones la recomendación en ningún caso se refiere a actualizar manualmente las fichas, sino a cumplimentarlas debidamente, de manera uniforme y conforme a lo indicado en el Procedimiento General ADIF-PG-506-005-030 a este respecto.

20. La modificación del indicador ha supuesto que las entidades fiscalizadas hayan acreditado el cumplimiento satisfactorio de su contribución a los objetivos CID números 85, 88 y 95 asociados a las medidas C6.I1 “Red nacional de transporte: Corredores europeos”, C6.I2 “Red transeuropea de transporte. Otras actuaciones” y C6.I3 “Intermodalidad y logística” respectivamente, al vencimiento de los objetivos con el indicador inicial (a través de los certificados de cumplimiento y de los mecanismos de verificación), y tras la modificación del indicador (a través de nuevos mecanismos de verificación).

En definitiva, se ha constatado, por una parte, que las entidades ejecutoras no han emitido nuevos certificados de cumplimiento acreditativos de los instrumentos jurídicos declarados tras la modificación del indicador (número de instrumentos jurídicos); y por otra parte, que no existe una trazabilidad adecuada sobre las variaciones de instrumentos jurídicos que han existido entre la primera y la segunda justificación, acentuada por el hecho de que CoFFEE continúa presentando, únicamente, la documentación acreditativa (certificados de cumplimiento y mecanismos de verificación) referida a los primeros indicadores (presupuesto adjudicado) actualmente no vigentes. (Subepígrafe II.3.3.1)

21. Uno de los requisitos para considerar que los HyO se han cumplido satisfactoriamente es que no se hayan revocado medidas relacionadas con HyO cumplidos anteriormente, tal y como establece el artículo 24.3 del Reglamento MRR. Las entidades han aportado certificados de no revocación relacionados con los objetivos 85, 88 y 95 señalando incidencias derivadas de la ejecución en ocho instrumentos jurídicos que se incluyeron en la acreditación del objetivo CID 85. Propusieron su exclusión y la inclusión de cinco instrumentos jurídicos ya auditados por la IGAE, lo que permitía continuar con un resultado de “cumplimiento satisfactorio” al alcanzar un valor agregado de 138 instrumentos jurídicos adjudicados hasta el cuarto trimestre de 2022, sobre los 144 previstos. (Subepígrafe II.3.3.1)
22. En la quinta solicitud de pago se incluyen los objetivos CID números 14, 16 y 17 asociados a la medida C1.I3 “Actuaciones de mejora de la calidad y fiabilidad en el servicio de Cercanías ferroviarias”, en los que ADIF y ADIF-AV han acreditado el cumplimiento satisfactorio de ocho instrumentos jurídicos en la actuación “Cercanías de Valencia” que han sido afectados por la DANA. Se trata de ocho contratos relacionados con trabajos en el tramo Buñol-Utiel, de los cuales siete se declaran vinculados al objetivo CID 17, como instrumentos jurídicos adjudicados, mientras que el contrato incluido en la acreditación del objetivo 14 “Líneas ferroviarias de Cercanías actualizadas” se encuentra finalizado, al ser el indicador de este objetivo “número de kilómetros de líneas de cercanías actualizadas”. En el Documento Resumen de Cumplimiento, la entidad responsable de la medida señala que esta circunstancia no tiene la consideración de reversión de los objetivos, de acuerdo con el marco establecido por la Comisión sobre la revocación de HyO en el contexto del MRR, y que se están evaluando los daños sobre la infraestructura ferroviaria anticipando una posible afectación sobre alguno de los instrumentos jurídicos acreditados. ADIF ha informado que los daños producidos en la obra finalizada son muy menores, aportando la documentación justificativa en el trámite de alegaciones. (Subepígrafe II.3.3.2)

III.4. EN RELACIÓN CON LA VERIFICACIÓN DE LA ADECUADA APLICACIÓN DE LOS PLANES Y SISTEMAS DE MEDIDAS CONTRA EL FRAUDE, LA CORRUPCIÓN Y LOS CONFLICTOS DE INTERÉS IMPLANTADOS POR ADIF Y ADIF-AV, RESPECTO A LOS OBJETIVOS DE GESTIÓN Y CONTROL DEL MRR

23. Con anterioridad al PRTR, ADIF y ADIF-AV ya contaban con un Modelo de Gobierno Corporativo y Cumplimiento Normativo que cumplía gran parte de los requisitos establecidos

en el artículo 6.5 de la Orden HFP/1030/2021. Tras la autoevaluación realizada en materia de fraude, corrupción y conflicto de interés se propone al Consejo de Administración la adopción de medidas adicionales al objeto de garantizar una apropiada protección de los intereses financieros de la Unión Europea, configurándose el “Plan de Medidas Antifraude de ADIF y ADIF-AV para la ejecución del PRTR”, aprobado por el Consejo de Administración en su sesión del 25 de enero de 2022. (Epígrafe II.4.1)

24. El Plan se configura como una herramienta flexible y sujeta a revisión periódica por parte de la Comisión de Auditoría para velar por la mejora continua y actualización permanente de las medidas (la última actualización aportada es de fecha 1 de marzo de 2024), medidas que se estructuran en torno a los elementos clave del “ciclo antifraude”: prevención, detección, corrección y persecución. (Epígrafe II.4.1)
25. ADIF y ADIF-AV disponen de la Declaración Institucional de Lucha contra el Fraude actualizada, ambas firmadas por el actual Presidente con fecha 28 de octubre de 2024. (Epígrafe II.4.2)
26. El Procedimiento de Gestión de los Conflictos de Interés, actualizado en el año 2022, desarrolla la política de prevención y de gestión en esta materia. Es de obligada aplicación y cumplimiento para las denominadas “*personas sujetas*” que, de acuerdo con la definición son los miembros del Consejo de Administración, los altos cargos y la estructura de Dirección de las entidades, así como aquellos empleados que ocupen puestos con un margen de propuesta y decisión asociada a la gestión laboral, económico-financiera, contratación, o que tengan relación con proveedores, clientes, contrapartes y gestión de fondos europeos. También aplica a los “contratistas y subcontratistas” involucrados en la ejecución de contratos y actuaciones financiadas con fondos del MRR en las cuestiones que les corresponda. Tras el análisis de la gestión de los conflictos de interés del personal sujeto se realizan las siguientes consideraciones (Epígrafe II.4.3):
 - a) El modelo de DACI a cumplimentar por las personas sujetas es de carácter genérico, sobre todos los procedimientos en los que intervengan durante un año a contar desde la fecha de la firma, directa o indirectamente, los declarantes, y en relación con hechos pasados, presentes y futuros. Esto último denota una anticipación sobre hechos imposibles de prever que, sin embargo, se consideran previsibles⁷⁷.
 - b) El Área de Cumplimiento Normativo realiza una verificación anual de la fiabilidad de las DACI suscritas por las personas sujetas a través de la comprobación de una muestra aleatoria, cuyo resultado se recoge en los informes emitidos al respecto. Los informes sobre el “*Análisis y Verificación de posibles situaciones de Conflicto de Intereses, ejercicios 2022 y 2023*”, no aportan información acerca de las funciones concretas que realizaban las personas verificadas, información necesaria para valorar si el ejercicio imparcial y objetivo de sus funciones se ha visto comprometido, tal y como establece el artículo 61 del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión. Por otra parte, uno de los criterios utilizados para descartar un posible conflicto de interés es la verificación de los pagos a las empresas ajenas en las que la persona verificada de ADIF/ADIF-AV haya ostentado u ostente algún cargo, lo que no constituye una prueba concluyente dado que pueden existir compromisos de pagos futuros, aún sin realizar, situación sobre la que no se aporta ninguna información⁷⁸.

⁷⁷ En relación con las alegaciones a esta conclusión, véase la nota a pie de página número 53.

⁷⁸ En relación con las alegaciones a esta conclusión, véanse las notas a pie de página números 55, 56 y 57.

RECOMENDACIÓN N.º 7:

Al igual que para el personal que forma parte del ámbito subjetivo de la Orden HFP/55/2023, las DACI a cumplimentar por el personal de ADIF y ADIF-AV deberían pronunciarse sobre la imparcialidad en el procedimiento de contratación en el que participe el declarante, en el momento de la firma y a la luz de la información obrante en su poder. Por su parte, en la verificación anual, el Área de Cumplimiento Normativo debería indicar si se han detectado amenazas a la imparcialidad en relación con las funciones que realizan y los procedimientos en los que participan las personas verificadas, y ampliar la información a los compromisos de pago a empresas ajenas.

27. En relación con la gestión del riesgo de conflicto de interés sobre el personal procedente de medios propios con tareas de gestión y gobernanza en las entidades fiscalizadas, las demoras en las que ha incurrido ADIF para remitir la información solicitada junto a ciertas incongruencias puestas de manifiesto en el contenido de dicha documentación en los términos analizados en el cuerpo del Informe, se concluye que el control interno por parte de ADIF y ADIF-AV sobre estos efectivos es muy deficiente, incluido el que se ejerce sobre su identidad, elementos necesarios para gestionar supuestos de conflicto de interés. (Subepígrafe II.4.3.3)

RECOMENDACIÓN N.º 8

En aplicación de los principios de buena gestión ADIF y ADIF-AV deberían realizar actuaciones dirigidas a asegurar la prevención y gestión de conflictos de interés en el ámbito de personal de medios propios con tareas de gestión y gobernanza del PRTR.

28. ADIF y ADIF-AV han llevado a cabo el análisis sistemático y automatizado del riesgo de conflicto de interés mediante la herramienta informática de data mining MINERVA sobre seis contratos incluidos en el cumplimiento del objetivo CID 17 “Contratos u otros instrumentos jurídicos adjudicados para inversiones en líneas ferroviarias de corta distancia” de la medida C1.I3. “Actuaciones de mejora de la calidad y fiabilidad en el servicio de Cercanías ferroviarias”, por ser los que cumplían con la condición establecida en la disposición transitoria única de la Orden HFP/55/2021 de tener la convocatoria publicada a partir de la entrada en vigor de la misma. En cinco de ellos el análisis se realizó antes de su adjudicación, mientras que en uno fue ex post, ya que dicho análisis no se había efectuado al tratarse de un contrato derivado de un acuerdo marco formalizado antes de la entrada en vigor de 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 Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. No obstante, posteriormente se decidió hacerlo y atender a la fecha de adjudicación del contrato derivado. (Epígrafe II.4.4)
29. ADIF y ADIF-AV realizan una Autoevaluación de Riesgo de Fraude que abarca todas las actuaciones financiadas con fondos europeos, de acuerdo con una metodología que sigue las pautas establecidas por la Comisión Europea y por el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude. En lo que respecta a las actuaciones financiadas con el MRR, la primera autoevaluación se llevó a cabo tras el inicio de la ejecución del PRTR y se ha actualizado periódicamente, al menos una vez al año.

En los Informes sobre el Riesgo de Fraude, Soborno y Corrupción de los ejercicios 2022 y 2023 se concluye que los niveles de los riesgos analizados son menores o iguales a un nivel de riesgo aceptable, con la única excepción del riesgo “prácticas colusorias en las ofertas” que presenta un nivel de riesgo neto importante. El plan de acción propuesto para alcanzar un valor objetivo aceptable en este riesgo consiste en el desarrollo de una herramienta comparadora de ofertas basada en inteligencia artificial cuya implementación, que inicialmente se preveía

ejecutada en un año, se ha demorado y, actualmente, la estimación se ha desplazado a 31 de diciembre de 2025, lo que ha de entenderse excesivo teniendo en cuenta el alto nivel de riesgo.

Por otra parte, el Tribunal de Cuentas considera que, en algunos casos, la calificación otorgada en los citados Informes al riesgo bruto o riesgo inherente (nivel de riesgo sin tener en cuenta el efecto de los controles existentes o previstos en el futuro) y al riesgo neto (tras tener en cuenta el efecto de los controles existentes y su eficacia, es decir, la situación en el momento de realizar la evaluación), no es adecuada.

En concreto, es el caso del riesgo relacionado con la “selección de las actuaciones financiadas con el MRR”, calificado con un nivel de riesgo neto aceptable, respecto al que se ha comprobado que la trazabilidad entre los elementos que conforman los listados inicial y actualizado, y los instrumentos jurídicos vinculados al PRTR a una fecha determinada es en exceso deficiente; y el caso del riesgo “conflicto de interés no declarado, o pago de sobornos o comisiones” que no se ha considerado relevante por las medidas existentes, si se tiene en cuenta la deficiente gestión del riesgo de conflicto de interés que realizan tanto ADIF como ADIF-AV sobre el personal de medios propios con tareas de gestión y gobernanza. (Epígrafe II.4.5)

RECOMENDACIÓN N.º 9

Se considera necesario que ADIF acometa sin dilación el plan de acción propuesto para disminuir el riesgo “prácticas colusorias en las ofertas” a un valor objetivo aceptable y que en las próximas autoevaluaciones se considere el impacto de las deficiencias detectadas en la calificación de los riesgos “selección de las actuaciones financiadas con el MRR” y “conflicto de interés no declarado, o pago de sobornos y comisiones”.

30. Se ha constatado la existencia de un listado de banderas rojas (o indicadores de alerta), incluido como anexo I del Procedimiento específico Gestión del Riesgo de Fraude en Fondos Comunitarios, que los empleados o administradores de cualquiera de las entidades deben poner en conocimiento del Área de Cumplimiento Normativo, o directamente en el Canal Ético de las entidades en caso de detección. Asimismo, se han constatado las actuaciones realizadas por las Entidades tras las comunicaciones recibidas, sin que a fecha de finalización de los trabajos de fiscalización dichas actuaciones hubieran concluido. (Epígrafe II.4.6)
31. De acuerdo con lo establecido en el Plan de Medidas Antifraude para el PRTR de ambas entidades, el canal ético se atiende y gestiona por el Área de Cumplimiento Normativo, y actúa como canal único para la recepción y atención de comunicaciones relativas al posible incumplimiento del Código Ético y de Conducta. ADIF ha llevado a cabo dos investigaciones por la presentación de dos denuncias en los canales éticos de INECO y ADIF relacionadas con expedientes adjudicados por ADIF y ADIF-AV entre los que se encuentran dos vinculados al PRTR. (Epígrafe II.4.7)
32. Las dos denuncias versaban sobre la alteración irregular de puntuaciones en los informes de valoración de los criterios sometidos a un juicio de valor en los procedimientos de adjudicación para favorecer a un determinado licitador. En cuatro de los seis expedientes que fueron objeto de denuncia, dicha alteración de puntuaciones modificó la clasificación global y la selección del adjudicatario. (Epígrafe II.4.7)
33. Si bien en las investigaciones realizadas por ADIF no se encontró ninguna irregularidad en los procedimientos de adjudicación de los expedientes vinculados al PRTR, de los análisis

realizados por el Tribunal de Cuentas se desprenden, sin embargo, las siguientes conclusiones:

- a) Los pliegos de condiciones de los dos expedientes atribuyen el 49 % (en el expediente que fue objeto de denuncia en el Canal Ético de INECO) y el 40 % (en el expediente que fue objeto de denuncia en el Canal Ético de ADIF) de la puntuación total a los criterios cuya valoración depende de un juicio de valor. En ambos se distinguen 5 criterios técnicos y, dentro de ellos, distintos aspectos, a modo de subcriterio, que han de ser objeto de valoración pero que carecen de ponderación. Ello priva de una ponderación adecuada a los criterios técnicos, dado que al criterio “Memoria y programa de trabajo” se le atribuye el 57 % de la puntuación total asignada a los criterios que dependen de un juicio de valor en el primer expediente y el 50 % en el segundo, lo que contravendría la exigencia establecida en los artículos 146 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) y 61 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales (Ley 31/2007) de que, cuando se exprese a través de la fijación de una banda de valores, la ponderación relativa que se atribuye a cada uno de los criterios elegidos para determinar la oferta económicamente más ventajosa, ésta deberá tener una amplitud máxima adecuada.
- b) El informe de valoración del expediente que fue objeto de denuncia en INECO otorga puntuación a cada subcriterio, cuando no estaba previsto en los pliegos, y por otra parte, en ambos informes para calificar los distintos aspectos que integran cada criterio técnico se emplean términos de contenido similar como “suficiente” “adecuado” “correcto” “completo y detallado”, pero sin explicar cuál es el alcance de cada uno de dichos términos a efectos de la determinación del valor de la oferta, y asignando mayor o menor puntuación a cada criterio o subcriterio en función de los términos empleados, lo que da lugar a que carezcan de motivación suficiente. Todo ello resulta contrario a los artículos 61 de la Ley 31/2007 y 145 de la LCSP, por falta de transparencia en el establecimiento de los criterios de adjudicación y no garantizar que las ofertas se evaluarán en condiciones de competencia efectiva.
- c) Respecto del expediente que fue objeto de denuncia en INECO, el denunciante aportó pruebas con instrucciones por escrito para que el cambio de puntuaciones se llevara a cabo sin hacer referencia a criterio técnico alguno que sustentase tal modificación, lo que puede presentar indicios de arbitrariedad. Por otra parte, el informe de valoración técnica fue realizado por técnicos de INECO, no habiéndose justificado por ADIF cuál pudiera ser la cobertura legal o contractual para tal intervención al no encontrarse incluida la citada prestación en el encargo realizado por ADIF a INECO. Además, el informe de valoración fue suscrito finalmente por el responsable de ADIF, no figurando los técnicos de INECO en ningún documento del expediente de contratación, lo que supone falta de transparencia.
- d) En relación con el expediente que fue objeto de denuncia en el Canal Ético de ADIF, la entidad encargó un informe pericial externo a INECO de las tres ofertas que habían quedado en primer lugar en la clasificación de la valoración técnica, cuyas conclusiones, de 16 de diciembre de 2022, pusieron de manifiesto que el adjudicatario seguiría siendo el mismo. No obstante, resulta evidente que para el autor del informe pericial llegar a este resultado careció de dificultad al conocer los resultados de la valoración económica, dado que la adjudicación del contrato se produjo con anterioridad, en concreto el 5 de mayo de 2021, y teniendo en cuenta, a mayor abundamiento, que prescinde totalmente de motivación la asignación de las nuevas puntuaciones. (Epígrafe II.4.7)

34. Se han analizado los pliegos y los informes de valoración técnica de catorce expedientes adicionales de obras vinculados al PRTR seleccionados aleatoriamente, para determinar si

responden al mismo modelo que los examinados, debiendo concluir en afirmativo. En opinión del Tribunal de Cuentas, este modelo de pliegos y de informes de valoración utilizados por ADIF y ADIF-AV, que no permite conocer a los licitadores antes de la presentación de las ofertas qué aspectos resultarían más valorados de cada uno de los criterios técnicos al no figurar ponderados en los pliegos, cuando uno de ellos tiene una banda de valores que abarca el 50 %, en unos casos, y el 57 %, en otros, del total de los puntos asignados a los criterios cuya valoración depende de un juicio de valor, junto con la falta de motivación en la asignación de puntuaciones en la que incurren los informes de valoración de los criterios sometidos a un juicio de valor, supone una infracción de los artículos 61 de la Ley 31/2007, 66 del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales (RDI 3/2020) y 145 y 146 de la LCSP, según los casos. Además, contraviene los principios establecidos en los artículos 19 de la Ley 31/2007, 27 del RDI 3/2020 y 1 de la LCSP, por falta de transparencia en la asignación de puntuaciones y no garantizar la igualdad de trato entre todos los licitadores. (Subepígrafe II.4.7.3)

35. En opinión de este Tribunal, las actuaciones llevadas a cabo por ADIF con motivo de las denuncias presentadas en los canales éticos de ADIF e INECO carecen del rigor que sería exigible a la vista de la gravedad de los hechos denunciados, debiendo ponerse de manifiesto la laxitud con la que se afirma la regularidad y la legalidad de los procedimientos de adjudicación afectados, pese a las debilidades que ofrecen los pliegos, las irregularidades en las que incurren los informes de valoración, la falta de motivación de los informes periciales y la falta de explicación dada a la intervención de personal de INECO en las valoraciones sin dejar constancia en el expediente de contratación. (Subepígrafe II.4.7.3)

Madrid, 18 de diciembre de 2025

LA PRESIDENTA



Enriqueta Chicano Jávega



ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO I	ANTECEDENTES DE LA FISCALIZACIÓN	123
ANEXO II	TRAMITACIÓN INTERNA Y PROCEDIMIENTOS APLICADOS EN LA FISCALIZACIÓN	127
ANEXO III	EXPEDIENTES MUESTRA COMPONENTE 6	129
ANEXO IV	EXPEDIENTES MUESTRA COMPONENTE 1	135

ANTECEDENTES DE LA FISCALIZACIÓN

1.-El Instrumento Europeo de Recuperación (“Next Generation EU”) y el PRTR de la economía española.

Ante la crisis económica y social provocada por el COVID-19, y en el marco de las conclusiones adoptadas por el Consejo Europeo el 21 de julio de 2020, el Parlamento Europeo y el Consejo alcanzaron el 10 de noviembre de 2020 un acuerdo sobre el paquete que incluye los Fondos Next Generation EU (NGUE) y el Marco Financiero Plurianual para 2021-2027.

El instrumento temporal de recuperación NGUE, por valor de 750.000 millones de euros, es el mayor instrumento de estímulo económico financiado por la Unión Europea (UE) con el objetivo de responder a la crisis y reparar los daños causados por la pandemia. El elemento central de este instrumento es el MRR, establecido por el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021, dotado con el 90 % de los recursos totales (672.500 millones de euros, de los cuales 360.000 millones se destinarán a préstamos y 312.500 millones de euros se constituirán como transferencias no reembolsables).

Para acceder a esta financiación, los Estados miembros debían elaborar un plan nacional en el que se estableciera su programa de reformas e inversiones y que sirviera como instrumento a través del cual se habilitara y canalizara el acceso a los fondos europeos del MRR. En el caso de la economía española, el PRTR fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021 y por las Instituciones Europeas, a través del Consejo de Ministros de Finanzas de la UE (ECOFIN), el 13 de julio de 2021. Dicho documento detalla la primera fase del PRTR con la movilización de cerca de 140.000 millones de euros en transferencias y créditos en el período 2021-2023, de los que, al menos, 69.500 millones corresponden a transferencias no reembolsables (subvenciones) y 70.000 millones en forma de créditos reembolsables. Posteriormente, el 6 de junio de 2023, el Consejo de Ministros aprobó una Adenda de ampliación al PRTR, que permitirá movilizar hasta un total de 163.014 millones de euros en el período 2021-2026 (79.854 en transferencias no reembolsables y el resto préstamos)⁷⁹ y que fue aprobada por el ECOFIN el 17 de octubre de 2023.

Este Plan determina las medidas a adoptar para la modernización de la economía española, la recuperación del crecimiento económico y la creación de empleo. El Plan declara que las medidas recogidas atienden a los seis pilares establecidos en el Reglamento del MRR, y se articulan alrededor de cuatro ejes transversales: la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión social y territorial y la igualdad de género. Estos cuatro ejes de trabajo se desarrollan a través de diez políticas palanca integradas por treinta componentes que articulan las diferentes iniciativas.

El sistema de gestión integral del Plan, construido a tal efecto, comprende tanto las funciones de gestión y seguimiento de las medidas y proyectos, como la gestión y seguimiento por las entidades ejecutoras de los hitos y objetivos y el seguimiento de la ejecución contable de los gastos asociados a los proyectos.

El nuevo sistema debe interoperar con otros sistemas contables, con los de información de los Fondos Estructurales y con la Base de Datos Nacional de Subvenciones y la Plataforma de Contratación del Sector Público. Además, esta herramienta de gestión debe cumplir con lo establecido en el Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad y el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica.

⁷⁹ Con la aprobación de la Adenda, se pone en marcha la segunda fase del PRTR y se actualiza el calendario de desembolsos, que incluye transferencias adicionales y préstamos.

ANEXO I – 2/4

Por último, a fecha de este informe la Decisión de Ejecución de 13 de julio de 2021 se ha modificado en cuatro ocasiones mediante Decisiones adoptadas por el ECOFIN el 17 de octubre de 2023, el 14 de mayo de 2024, el 21 de enero de 2025 y el 13 de mayo de 2025.

2.- Marco normativo del PRTR

La normativa aplicable está formada, fundamentalmente, por las siguientes disposiciones:

- 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 PRTR.
- Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el MRR.
- Resolución de 29 de abril de 2021, de la Subsecretaría de Asuntos Económicos y Transformación Digital, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021, por el que se aprueba el PRTR.
- Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo, de 16 de junio de 2021, relativa a la aprobación de la evaluación del Plan de Recuperación y Resiliencia de España, aprobada por ECOFIN el 13 de julio de 2021.
- Acuerdo de financiación sobre el MRR entre la Comisión y España de 6 de agosto de 2021.
- Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del PRTR.
- 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.
- Disposiciones Operativas del PRTR o Acuerdo Operativo acordadas por el Gobierno de España y la Comisión Europea de 29 de octubre de 2021, modificado el 16 de mayo de 2024.
- Orden HFP/168/2022, de 7 de marzo, por la que se regula el funcionamiento y estructura del Registro Estatal de las entidades interesadas en los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica.
- 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.
- 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.
- Decisión de Ejecución del Consejo de 17 de octubre de 2023 por la que se modifica el Plan de Recuperación y Resiliencia de España.
- Decisión de Ejecución del Consejo de 14 de mayo de 2024 por la que se modifica el Plan de Recuperación y Resiliencia de España.
- Decisión de Ejecución del Consejo de 21 de enero de 2025, por la que se modifica el Plan de Recuperación y Resiliencia de España

ANEXO I – 3/4

- Decisión de Ejecución del Consejo de 13 de mayo de 2025, por la que se modifica el Plan de Recuperación y Resiliencia de España.

3.- Naturaleza y régimen jurídico de las entidades a fiscalizar

De acuerdo con su Estatuto ADIF se configura como una entidad pública empresarial de las previstas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, adscrita al Ministerio de Fomento, en la actualidad Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, que goza de personalidad jurídica propia, plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines y patrimonio propio integrado por el conjunto de bienes, derechos y obligaciones de su titularidad.

ADIF es responsable de la gestión de una parte importante de las inversiones en infraestructuras ferroviarias y de la administración de la Red Ferroviaria de Interés General del Estado.

La gestión, administración y explotación de los bienes y derechos titularidad de ADIF se sujetan a lo dispuesto en la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario (LSF) y a su Estatuto y, en todo lo no contemplado, a lo establecido en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Su régimen jurídico en materia de contratación es el previsto en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) para las entidades que tienen la consideración de poder adjudicador administración pública. El régimen presupuestario es el establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP) para las entidades públicas empresariales. La entidad presenta sus cuentas anuales de acuerdo con los principios y normas de valoración establecidos en el Plan General de Contabilidad de la empresa española.

En lo que se refiere al control, sin perjuicio de las competencias de fiscalización atribuidas al Tribunal de Cuentas, la entidad está sometida a control financiero permanente por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), en los términos previstos en la LGP. El control financiero permanente se realiza a través de la Intervención delegada en la entidad.

En lo que respecta a ADIF-AV su creación, como entidad pública empresarial, se determinó en el artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2013, de 13 de diciembre, sobre reestructuración de la entidad pública empresarial ADIF y otras medidas urgentes en el orden económico, mediante la escisión de la rama de actividad de construcción y administración de aquellas infraestructuras ferroviarias de alta velocidad y otras que se le atribuyeran y estuvieran encomendadas hasta la fecha de entrada en vigor de dicho Real Decreto-ley a ADIF, permaneciendo en esta última la actividad de construcción y administración de las infraestructuras ferroviarias de la red convencional.

A partir de su fecha de creación, ADIF-AV asumió las funciones asignadas al administrador de infraestructuras ferroviarias en la LSF en relación con aquellas infraestructuras ferroviarias cuya titularidad se le atribuyó, así como con las que se le atribuyan en un futuro.

En el Estatuto de ADIF-AV, aprobado mediante el Real Decreto 1044/2013, se establece que la entidad goza de personalidad jurídica propia, plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines y patrimonio propio.

ANEXO I – 4/4

Al igual que ADIF, está sometida al control financiero permanente por la IGAE, en los términos previstos en la LGP. El control financiero permanente se realiza a través de la Intervención delegada en la entidad. En materia de contratación, el régimen jurídico es el establecido en la LCSP para los poderes adjudicadores que no tienen la consideración de administración pública en todo lo relativo a la construcción y modificación de infraestructuras ferroviarias, rigiéndose por la legislación propia de los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales (RDI 3/2020) en los contratos que suscriba dentro de su ámbito de aplicación. En materia patrimonial y presupuestaria su régimen jurídico es el mismo que el de ADIF.

TRAMITACIÓN INTERNA Y PROCEDIMIENTOS APLICADOS EN LA FISCALIZACIÓN

Tramitación interna de la fiscalización

El Pleno, en su sesión de 30 de noviembre de 2023, acordó, a propuesta del Consejero ponente, el inicio de este procedimiento fiscalizador, según lo establecido en el artículo 3.b) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, y siguiendo lo dispuesto al efecto en la Norma de Procedimiento 34 de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas el 23 de diciembre de 2013.

Las Directrices Técnicas con arreglo a las cuales se ha llevado a cabo la fiscalización, fueron aprobadas por el Pleno en su sesión de 21 de marzo 2024 y modificadas en su sesión de 30 de enero de 2025.

Procedimientos aplicados en la fiscalización

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras se han aplicado las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas y se han realizado todas las comprobaciones sustantivas y de cumplimiento consideradas necesarias para alcanzar los objetivos asignados en las Directrices Técnicas.

Para ello, se ha procedido al examen, verificación y análisis de la información y documentación obrantes en el Tribunal y de la aportada en la ejecución de los trabajos de fiscalización por las entidades fiscalizadas.

Para la selección de las muestras de actuaciones analizadas en particular en la fiscalización, se han tomado como criterios de selección: los contratos cuyos expedientes están sujetos a rendición al Tribunal de Cuentas, los instrumentos jurídicos con importe de adjudicación imputado parcialmente al MRR, los instrumentos jurídicos asignados al cumplimiento de dos o más objetivos críticos y los contratos de obra de mayor importe imputado al MRR.

EXPEDIENTES MUESTRA COMPONENTE 6

N.º	CLAVE MRR	EXPEDIENTES	TIPO CONTRATO	PRUEBAS REALIZADAS			
				CLASIFICACIÓN PLIEGOS	COMPROBACIÓN DE ANEJOS	COMPROBACIÓN FICHAS TÉCNICAS	COMPROBACIÓN DNSH
1	AV1619	3.22/20830.0200	SUMINISTROS	✓	✓	-	-
2	RC1076	3.21/27510.0180	SUMINISTROS	✓	✓	-	-
3	RC0921	3.20/41110.0085	SUMINISTROS	✓	✓	✓	-
4	AV1708	3.18/20810.0108	SUMINISTROS	✓	✓	✓	-
5	RC0855	4.21/41110.0234	SUMINISTROS	✓	✓	✓	-
6	RC1058	3.21/27510.0151	SUMINISTROS	✓	✓	-	-
7	AV1617	3.22/20810.0088	SUMINISTROS	✓	✓	-	-
8	RC1159	3.21/23108.0185	SUMINISTROS	✓	✓	✓	-
9	RC0960	3.21/27510.0045	SUMINISTROS	✓	✓	-	-
10	RC1136	3.19/27510.0019	SUMINISTROS	✓	✓	✓	-
11	RC1296	3.21/27510.0162	SUMINISTROS	✓	✓	✓	-
12	AV1484	3.21/20830.0165	SUMINISTROS	✓	✓	-	-
13	RC1062	3.21/27510.0077	SUMINISTROS	✓	✓	✓	-
14	AV1533	3.21/20810.0103	SUMINISTROS	✓	✓	-	-
15	RC1057	3.21/27510.0047	SUMINISTROS	✓	✓	-	-
16	AV1574	3.22/20830.0146	SUMINISTROS	✓	✓	-	-
17	AV1572	3.22/20830.0144	SUMINISTROS	✓	✓	-	-
18	AV1573	3.22/20830.0145	SUMINISTROS	✓	✓	-	-
19	AV1492	3.22/20830.0032	SUMINISTROS	✓	✓	-	-
20	RC1089	2.21/41110.0132	SUMINISTROS	✓	✓	✓	-
21	RC1470	3.20/09110.0178	SUMINISTROS	✓	✓	-	-
22	AV1717	4.21/20830.0043	SUMINISTROS	✓	✓	✓	-
23	RC1061	3.21/27510.0062	SUMINISTROS	✓	✓	✓	-
24	RC1086	2.21/41110.0086	SUMINISTROS	✓	✓	✓	-
25	RC1293	3.21/27510.0005	SUMINISTROS	✓	✓	✓	-
26	RC1294	3.21/27510.0007	SUMINISTROS	✓	✓	✓	-
27	RC1301	3.22/27510.0068	SUMINISTROS	✓	✓	✓	-
28	RC1235	3.22/06110.0158	SUMINISTROS	✓	✓	-	-
29	AV0173	3.19/20830.0058	SUMINISTROS	✓	✓	✓	-
30	AV1506	3.21/20830.0252	SUMINISTROS	✓	✓	-	-
31	AV1507	3.21/20830.0253	SUMINISTROS	✓	✓	-	-
32	RC1068	3.21/27510.0082	SUMINISTROS	✓	✓	-	-
33	RC1070	3.21/27510.0086	SUMINISTROS	✓	✓	-	-
34	RC1118	3.21/41110.0208	SUMINISTROS	✓	✓	-	-
35	AV0571	3.19/20830.0047	SUMINISTROS	✓	✓	✓	-
36	RC1480	3.20/41110.0162	SUMINISTROS	✓	✓	✓	-
37	RC1043	3.21/27510.0012	SUMINISTROS	✓	✓	✓	-

N.º	CLAVE MRR	EXPEDIENTES	TIPO CONTRATO	PRUEBAS REALIZADAS			
				CLASIFICACIÓN PLIEGOS	COMPROBACIÓN DE ANEJOS	COMPROBACIÓN FICHAS TÉCNICAS	COMPROBACIÓN DNSH
38	AV1618	3.22/20810.0084	SUMINISTROS	✓	✓	-	-
39	RC1041	3.21/27510.0010	SUMINISTROS	✓	✓	✓	-
40	RC1137	3.21/27510.0072	SUMINISTROS	✓	✓	✓	-
41	RC1051	3.21/27510.0182	SUMINISTROS	✓	✓	✓	-
42	RC0923	3.20/41110.0087	SUMINISTROS	✓	✓	-	-
43	RC1471	3.20/41110.0172	SUMINISTROS	✓	✓	-	-
44	AV1540	3.22/20810.0016	SUMINISTROS	✓	✓	-	-
45	RC1292	3.21/27510.0156	SUMINISTROS	✓	✓	✓	-
46	RC1299	3.22/27510.0005	SUMINISTROS	✓	✓	✓	-
47	AV1488	3.21/20810.0081	SUMINISTROS	✓	✓	-	-
48	RC1125	3.21/27507.0182	SERVICIOS	✓	✓	-	-
49	RC0836	4.21/41110.0235	SERVICIOS	✓	✓	-	-
50	AV0162	3.19/20830.0114	SERVICIOS	✓	✓	✓	-
51	RC1126	3.21/27507.0183	SERVICIOS	✓	✓	-	-
52	AV1797	3.22/20830.0049	SERVICIOS	✓	✓	-	-
53	RC1081	3.21/27506.0016	SERVICIOS	✓	✓	✓	-
54	RC1127	3.21/27507.0186	SERVICIOS	✓	✓	-	-
55	AV0275	3.19/20830.0322	SERVICIOS	✓	✓	✓	-
56	AV1517	3.22/20830.0024	SERVICIOS	✓	✓	-	-
57	AV1473	3.21/20830.0082	SERVICIOS	✓	✓	-	-
58	AV1480	3.21/20830.0135	SERVICIOS	✓	✓	-	-
59	AV1494	4.21/20830.0196	SERVICIOS	✓	✓	✓	-
60	AV1471	3.21/20830.0046	SERVICIOS	✓	✓	-	-
61	AV1475	3.21/20830.0084	SERVICIOS	✓	✓	-	-
62	AV1733	3.19/20830.0295	SERVICIOS	✓	✓	-	-
63	AV1613	3.22/20830.0172	SERVICIOS	✓	✓	-	-
64	RC1474	4.20/41110.0010	SERVICIOS	✓	✓	✓	-
65	AV1448	3.21/20810.0096	SERVICIOS	✓	✓	-	-
66	RC1226	3.21/27507.0273	SERVICIOS	✓	✓	-	-
67	AV1519	3.21/20810.0053	SERVICIOS	✓	✓	✓	-
68	AV1467	3.21/30830.0099	SERVICIOS	✓	✓	-	-
69	AV1732	3.19/20830.0303	SERVICIOS	✓	✓	✓	-
70	RC1192	3.21/06110.0269	SERVICIOS	✓	✓	-	-
71	RC1162	3.21/23108.0191	SERVICIOS	✓	✓	-	-
72	AV1474	3.21/20830.0083	SERVICIOS	✓	✓	-	-
73	RC1085	4.21/06110.0205	SERVICIOS	✓	✓	✓	-
74	AV1550	3.22/20830.0080	SERVICIOS	✓	✓	✓	-
75	RC1210	3.21/27507.0323	SERVICIOS	✓	✓	-	-
76	RC1066	3.21/27507.0154	SERVICIOS	✓	✓	-	-
77	RC1475	3.18/41110.0059	SERVICIOS	✓	✓	-	-
78	RC1372	3.22/46504.0006	SERVICIOS	✓	✓	-	-
79	RC1083	3.21/27507.0246	SERVICIOS	✓	✓	-	-
80	AV1087	3.20/20830.0049	SERVICIOS	✓	✓	-	-

N.º	CLAVE MRR	EXPEDIENTES	TIPO CONTRATO	PRUEBAS REALIZADAS			
				CLASIFICACIÓN PLIEGOS	COMPROBACIÓN DE ANEJOS	COMPROBACIÓN FICHAS TÉCNICAS	COMPROBACIÓN DNSH
81	AV1478	3.21/20830.0104	SERVICIOS	✓	✓	-	-
82	RC1248	3.21/27507.0178	SERVICIOS	✓	✓	-	-
83	AV1538	3.22/20830.0052	SERVICIOS	✓	✓	-	-
84	RC1469	3.19/41110.0088	SERVICIOS	✓	✓	-	-
85	AV0715	3.19/46810.0053	SERVICIOS	✓	✓	-	-
86	RC1291	3.22/27507.0030	SERVICIOS	✓	✓	-	-
87	RC1290	3.22/27507.0029	SERVICIOS	✓	✓	-	-
88	AV1469	3.21/20830.0052	SERVICIOS	✓	✓	-	-
89	RC1479	3.20/41110.0155	SERVICIOS	✓	✓	-	-
90	AV1289	3.22/20830.0176	SERVICIOS	✓	✓	-	-
91	AV1525	3.19/30830.0308	SERVICIOS	✓	✓	-	-
92	AV1486	3.21/20830.0169	SERVICIOS	✓	✓	-	-
93	AV0195	3.19/20830.0314	SERVICIOS	✓	✓	-	-
94	RC1289	3.21/27507.0088	SERVICIOS	✓	✓	-	-
95	AV1736	3.20/20830.0063	SERVICIOS	✓	✓	-	-
96	AV1125	3.21/40830.0134	SERVICIOS	✓	✓	✓	-
97	RC1227	3.20/27507.0193	SERVICIOS	✓	✓	-	-
98	RC1355	3.22/46504.0005	SERVICIOS	✓	✓	-	-
99	AV1483	3.21/20830.0163	SERVICIOS	✓	✓	-	-
100	RC1124	3.21/27507.0172	SERVICIOS	✓	✓	-	-
101	AV1376	4.22/20830.0195	OBRA	✓	✓	✓	✓
102	AV0273	4.18/20830.0227	OBRA	✓	✓	✓	✓
103	AV1796	3.22/20830.0016	OBRA	✓	✓	-	✓
104	RC1214	3.22/06110.0125	OBRA	✓	✓	-	✓
105	AV1348	3.21/20830.0207	OBRA	✓	✓	-	✓
106	AV1410	3.21/20830.0022	OBRA	✓	✓	-	✓
107	AV1282	3.19/20830.0321	OBRA	✓	✓	-	✓
108	AV1394	3.21/20830.0020	OBRA	✓	✓	-	✓
109	AV0632	3.19/20830.0086	OBRA	✓	✓	✓	✓
110	AV1333	4.21/30830.0091	OBRA	✓	✓	✓	✓
111	RC0426	3.22/06110.0100	OBRA	✓	✓	-	-
112	RC0683	3.22/27507.0171	OBRA	✓	✓	-	-
113	AV1447	3.22/20810.0019	OBRA	✓	✓	-	-
114	AV1349	3.22/20810.0012	OBRA	✓	✓	-	-
115	RC0425	3.21/06110.0215	OBRA	✓	✓	-	✓
116	AV1374	3.21/20830.0061	OBRA	✓	✓	-	✓
117	RC0805	3.19/27507.0319	OBRA	✓	✓	✓	✓
118	RC1163	3.21/27507.0284	OBRA	✓	✓	-	-
119	RC0421	3.21/23108.0037	OBRA	✓	✓	✓	✓
120	RC0292	3.20/27507.0176	OBRA	✓	✓	-	✓
121	RC0589	3.21/27507.0175	OBRA	✓	✓	-	✓
122	AV0634	3.18/20830.0419	OBRA	✓	✓	✓	✓
123	RC0819	3.19/27507.0237	OBRA	✓	✓	✓	✓

N.º	CLAVE MRR	EXPEDIENTE	TIPO CONTRATO	PRUEBAS REALIZADAS			
				CLASIFICACIÓN PLIEGOS	COMPROBACIÓN DE ANEJOS	COMPROBACIÓN FICHAS TÉCNICAS	COMPROBACIÓN DNSH
124	AV0633	3.18/20830.0388	OBRA	✓	✓	✓	✓
125	RC1286	3.22/27507.0004	OBRA	✓	✓	-	✓
126	AV0329	3.18/20830.0410	OBRA	✓	✓	✓	-
127	RC0811	3.19/27507.0276	OBRA	✓	✓	-	✓
128	RC1168	3.21/27507.0291	OBRA	✓	✓	-	✓
129	AV0204	3.19/20830.0237	OBRA	✓	✓	-	-
130	RC0957	3.21/27507.0048	OBRA	✓	✓	-	-
131	RC0430	3.21/27507.0192	OBRA	✓	✓	-	-
132	RC1164	4.21/06110.0228	OBRA	✓	✓	✓	-
133	RC1350	3.21/27507.0266	OBRA	✓	✓	-	-
134	RC0432	3.21/27507.0059	OBRA	✓	✓	-	-
135	AV0214	3.19/20830.0299	OBRA	✓	✓	-	-
136	RC0802	3.19/27507.0320	OBRA	✓	✓	✓	-
137	RC0803	3.19/27507.0318	OBRA	✓	✓	✓	-
138	AV1325	3.22/20830.0051	OBRA	✓	✓	-	-
139	RC0858	4.21/27507.0047	OBRA	✓	✓	✓	-
140	RC0824	3.21/27507.0220	OBRA	✓	✓	-	-
141	AV1454	3.22/20830.0030	OBRA	✓	✓	-	-
142	AV1352	3.22/20810.0046	OBRA	✓	✓	-	-
143	RC0801	3.19/27507.0250	OBRA	✓	✓	✓	-
144	AV1341	3.22/20810.0028	OBRA	✓	✓	-	-
145	RC0800	3.19/27507.0246	OBRA	✓	✓	✓	-
146	RC0867	4.21/27507.0268	OBRA	✓	✓	✓	-
147	AV1122	3.20/20830.0157	OBRA	✓	✓	-	-
148	AV1346	3.21/20810.0034	OBRA	✓	✓	-	-
149	RC1354	3.22/27507.0137	OBRA	✓	✓	-	-
150	AV0212	3.19/20830.0324	OBRA	✓	✓	-	✓
151	AV1678	3.19/20830.0149	OBRA	✓	✓	-	✓
152	AV1079	3.19/20830.0228	OBRA	✓	✓	✓	✓
153	RC0828	3.20/27507.0051	OBRA	✓	✓	-	✓
154	AV1315	3.21/20830.0219	OBRA	✓	✓	-	✓
155	RC1160	3.21/23108.0189	OBRA	✓	✓	-	✓
156	AV1408	3.21/20830.0012	OBRA	✓	✓	-	✓
157	AV1395	3.22/20830.0139	OBRA	✓	✓	-	✓
158	RC1287	3.22/27507.0005	OBRA	✓	✓	-	-
159	AV1523	3.21/20810.0107	OBRA	✓	✓	-	-
160	RC1167	3.21/27507.0289	OBRA	✓	✓	-	-
161	AV1303	3.22/20830.0114	OBRA	✓	✓	-	-
162	RC1165	3.21/27110.0237	OBRA	✓	✓	-	-
163	RC1170	4.21/27110.0238	OBRA	✓	✓	✓	-
164	AV1327	3.20/20830.0201	OBRA	✓	✓	-	-
165	AV1089	4.20/20830.0096	OBRA	✓	✓	✓	-
166	RC1153	3.22/23108.0115	OBRA	✓	✓	-	-

N.º	CLAVE MRR	EXPEDIENTE	TIPO CONTRATO	PRUEBAS REALIZADAS			
				CLASIFICACIÓN PLIEGOS	COMPROBACIÓN DE ANEJOS	COMPROBACIÓN FICHAS TÉCNICAS	COMPROBACIÓN DNSH
167	RC0326	3.21/27506.0008	OBRA	✓	✓	-	-
168	RC0324	3.21/06110.0006	OBRA	✓	✓	✓	-
169	RC0818	3.19/27507.0245	OBRA	✓	✓	-	-
170	RC1166	3.21/27507.0288	OBRA	✓	✓	-	-
171	AV1097	3.20/20830.0138	OBRA	✓	✓	-	-
172	AV1440	3.21/20830.0035	OBRA	✓	✓	-	-
173	RC0835	3.19/27507.0238	OBRA	✓	✓	-	-
174	RC1173	3.21/27507.0292	OBRA	✓	✓	-	-
175	RC0869	3.21/27507.0216	OBRA	✓	✓	-	-
176	RC0868	4.21/27507.0252	OBRA	✓	✓	✓	-
177	AV1291	3.21/20830.0092	OBRA	✓	✓	-	-
178	AV1117	3.20/20830.0081	OBRA	✓	✓	-	-
179	AV1111	3.20/20830.0132	OBRA	✓	✓	✓	-
180	RC1161	3.21/23108.0187	OBRA	✓	✓	-	-
181	RC1077	3.21/27507.0199	OBRA	✓	✓	-	-
182	AV1444	3.21/20810.0091	OBRA	✓	✓	-	-
183.1	AV1358	3.20/20810.0063	OBRA	✓	✓	✓	✓
183.2	AV1548	3.20/20810.0063	OBRA	✓	✓	✓	✓
184.1	AV1368	3.21/20810.0051	OBRA	✓	✓	✓	✓
184.2	AV1552	3.21/20810.0051	OBRA	✓	✓	✓	✓
185.1	AV1118	3.20/20810.0036	OBRA	✓	✓	✓	✓
185.2	AV1547	3.20/20810.0036	OBRA	✓	✓	✓	✓
186.1	RC1263	3.19/27507.0252	OBRA	✓	✓	✓	✓
186.2	RC0342	3.19/27507.0252	OBRA	✓	✓	✓	✓
187.1	RC1266	3.19/27507.0324	OBRA	✓	✓	✓	✓
187.2	RC0807	3.19/27507.0324	OBRA	✓	✓	✓	✓
188.1	AV1522	3.22/20810.0002	OBRA	✓	✓	✓	✓
188.2	AV1556	3.22/20810.0002	OBRA	✓	✓	✓	✓
189.1	AV1112	4.20/20830.0130	OBRA	✓	✓	✓	✓
189.2	AV1551	4.20/20830.0130	OBRA	✓	✓	✓	✓
190.1	AV1088	3.20/20830.0107	OBRA	✓	✓	✓	✓
190.2	AV1567	3.20/20830.0107	OBRA	✓	✓	✓	✓
191.1	RC1316	3.21/27507.0129	SERVICIOS	✓	✓	✓	-
191.2	RC1315	3.21/27507.0129	SERVICIOS	✓	✓	✓	-
192.1	RC1311	3.21/27507.0128	SERVICIOS	✓	✓	✓	-
192.2	RC1309	3.21/27507.0128	SERVICIOS	✓	✓	✓	-
193.1	AV0181	3.19/46810.0057	SERVICIOS	✓	✓	✓	-
193.2	AV1564	3.19/46810.0057	SERVICIOS	✓	✓	✓	-
194.1	RC1264	3.20/27507.0006	SERVICIOS	✓	✓	✓	-
194.2	RC0816	3.20/27507.0006	SERVICIOS	✓	✓	✓	-
195	AV1601	4.22/30820.0049	OTROS	-	-	✓	-
196	AV1449	3.21/20810.0046	SERVICIOS (encargo)	-	-	✓	-

N.º	CLAVE MRR	EXPEDIENTE	TIPO CONTRATO	PRUEBAS REALIZADAS			
				CLASIFICACIÓN PLIEGOS	COMPROBACIÓN DE ANEJOS	COMPROBACIÓN FICHAS TÉCNICAS	COMPROBACIÓN DNSH
197	AV1555	3.21/20810.0046	SERVICIOS	-	-	✓	-
198	AV1493	3.21/20830.0194	SERVICIOS (encargo)	-	-	✓	-
199	AV1603	3.21/20830.0194	SERVICIOS	-	-	✓	-

ANEXO IV

EXPEDIENTES MUESTRA COMPONENTE 1

N.º	CLAVE MRR	EXPEDIENTES	TIPO CONTRATO	PRUEBAS REALIZADAS		
				CLASIFICACIÓN PLIEGOS	COMPROBACIÓN FICHAS TÉCNICAS	COMPROBACIÓN DNSH
1	RC0255	3.19/27507.0310	OBRA	√		
2	RC0964	3.19/27507.0335	OBRA	√		
3	RC1456	3.21/27507.0020	OBRA	√	√	√
4	RC0243	4.20/27507.0134	OBRA	√	√	√
5	RC0059	3.19/27507.0281	OBRA	√	√	√
6	RC0060	3.20/07504.0011	OBRA	√	√	√
7	RC0136	3.19/27507.0096	OBRA	√	√	√
8	RC0137	3.19/27507.0097	OBRA	√	√	√
9	RC0481	3.20/27507.0041	OBRA	√	√	√
10	AV1453	3.20/27507.0079	OBRA	√	√	√
11	RC0494	3.21/27506.0015	OBRA	√	√	√
12	RC0529	3.20/27507.0024	OBRA	√	√	√
13	AV0129	3.19/20830.0031	OBRA	√	√	√
14	AV1301	3.20/20830.0155	OBRA	√	√	√
15	RC0485	3.21/20830.0079	OBRA	√	√	√
16	AV1489	3.21/20830.0131	OBRA	√	√	√
17	RC0770	3.21/24108.0118	OBRA		√	√
18	RC0229	3.21/24108.0099	OBRA		√	√
19	RC0253	3.19/27507.0122	OBRA		√	√
20	RC0524	3.20/27510.0027	OBRA		√	√
21	RC0545	3.21/27510.0025	OBRA		√	√
22	AV0953	3.19/20830.0273	OBRA		√	√