



**Enajenación de Materiales Ferroviarios,
S.A. S.M.E. M.P.
Auditoría de Cumplimiento y Operativa
Plan de Control Financiero Permanente del
ejercicio 2024
Código AUDInet 2024/441**



ÍNDICE

I	DICTAMEN EJECUTIVO.....	3
	I.1. INTRODUCCIÓN	3
	I.2. CONSIDERACIONES GENERALES	3
	I.3. OBJETIVOS Y ALCANCE.....	4
	I.4. VALORACIÓN GLOBAL.....	5
	I.5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	7
	I.5.1 Comprobaciones generales	7
	I.5.2 Área de personal	8
	I.5.3 Consideración de medio propio	10
	I.5.4 Encargos	10
	I.5.5 Contratación realizada por EMFESA con terceros	12
II	RESULTADOS DEL TRABAJO	13
	II.1. COMPROBACIONES GENERALES.....	13
	II.1.1 Descripción, objeto y estructura de EMFESA	13
	II.1.2 Convenio de colaboración ADIF-EMFESA	15
	II.1.3 Informe del art. 129.3. de la LGP	16
	II.1.4 Cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.	16
	II.1.5 Política de dividendos	17
	II.2. ÁREA DE PERSONAL	17
	II.2.1. Regulación aplicable al personal de EMFESA	17
	II.2.2. Estructura, evolución y distribución del personal de la entidad	17
	II.2.3. Evolución de la temporalidad	20
	II.2.4. Otros requerimientos laborales	20
	II.2.5 Movimientos y costes de personal	21
	II.2.6. Evolución salarial y límite de masa salarial autorizado	22



- II.3. CONSIDERACIÓN DE MEDIO PROPIO..... 25
- II.4. ENCARGOS 26
 - II.4.1. Encargos específicos 27
 - II.4.2. Encargos marco 30
 - II.4.3. Encargos globales. 31
 - II.4.4. Encargos financiados con fondos MRR 33
 - II.4.5. Subcontratación 34
- II.5. CONTRATACIÓN REALIZADA POR EMFESA CON TERCEROS 35
 - II.5.1. Normativa aplicable 35
 - II.5.2. Procedimiento interno de contratación con proveedores 36
 - II.5.3. Análisis de ingresos y gastos 40
 - II.5.3. Procedimiento de comercialización de activos 41
- Anexo I.....45**



I DICTAMEN EJECUTIVO

I.1. INTRODUCCIÓN

La Intervención Delegada en Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), con arreglo a lo dispuesto en los artículos 162 a 166 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP) y en los artículos 33 y siguientes del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen del control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado, ha realizado el presente informe relativo a Enajenación de Materiales Ferroviarios, S.A., S.M.E., M.P. Auditoría de Cumplimiento y Operativa.

Estas actuaciones de control forman parte del Plan de Control Financiero Permanente para 2024 aprobado por Resolución de la IGAE con fecha de 18 de diciembre de 2023, habiéndose realizado los trabajos de acuerdo con las Normas de Auditoría del Sector Público y demás circulares, resoluciones e instrucciones aprobadas por la IGAE.

Habiéndose enviado el informe provisional con fecha 14 de enero de 2025, se han recibido alegaciones de la Entidad el 30 de enero de 2025; y una vez realizadas las pruebas de comprobación pertinentes, se emite el presente informe con carácter definitivo en el que se han reflejado los cambios resultantes de las alegaciones que han sido estimadas.

I.2. CONSIDERACIONES GENERALES

ADIF es una entidad pública empresarial surgida como consecuencia de la reordenación del sector ferroviario en aplicación de La Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, derogada por la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario. En su Estatuto, aprobado por Real Decreto 2395/2004, de 30 de diciembre, se concreta su adscripción al actual Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible y se determina su estructura orgánica básica, sus órganos de dirección y su régimen jurídico.

Tiene la calificación de Administración Pública a los efectos de la aplicación de la disposición adicional 8ª de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), por la que



se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

Enajenación de Materiales Ferroviarios, S.A., S.M.E., M.P. (EMFESA) es una sociedad mercantil estatal de las previstas en el Artículo 111 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) ya que está participada en su totalidad por las entidades ADIF, que tiene una participación de 87,5%, y ADIF Alta Velocidad (ADIF AV) que tiene una participación del 12,5%, ambas entidades públicas empresariales. EMFESA está sometida al control presupuestario, económico-financiero, de contabilidad e intervención que establece la LGP. Además, es un medio propio personificado de las entidades públicas empresariales ADIF y ADIF AV.

I.3. OBJETIVOS Y ALCANCE

El objetivo general de la presente auditoría operativa y de cumplimiento es verificar que los actos, operaciones y procedimientos de gestión económico-financiera se han desarrollado de conformidad con las normas que le son de aplicación a la entidad y realizar un examen sistemático y objetivo de las operaciones y procedimientos de la organización para proporcionar una valoración independiente de su racionalidad económico-financiera y su adecuación a los principio de buena gestión, a fin de detectar posibles deficiencias y proponer las recomendaciones oportunas en orden a la corrección de las mismas.

Como objetivos específicos de esta auditoría se establecen los siguientes:

- Examen de las características generales de la entidad, su organización y la normativa que le aplica.
- Comprobación del cumplimiento de la regulación aplicable al personal de EMFESA y análisis de la estructura, evolución y distribución de su personal, así como de otros requerimientos relacionados con el mismo.
- Confirmación de los requisitos necesarios para considerar a EMFESA medio propio personificado de los poderes adjudicadores ADIF y ADIF AV.
- Estudio de los diferentes tipos de encargos encomendados a EMFESA y de su cumplimiento con la normativa aplicable a los mismos.



- Revisión de la contratación que EMFESA realiza con terceros relativa a los bienes que adquiere a través de los encargos con los poderes adjudicadores.

El alcance material se ha definido de manera global ya que se ha analizado a la entidad EMFESA como organización y agente económico dentro de la administración.

En cuanto al alcance temporal de esta auditoría, se extiende principalmente al periodo comprendido entre los años 2021 y 2023. No obstante, con el objetivo de ofrecer una visión global y profunda de la entidad, en determinados ámbitos se han analizado aspectos fuera de esta etapa temporal.

I.4. VALORACIÓN GLOBAL

El resultado de la auditoría de cumplimiento y operativa efectuada es, en términos generales, correcto y se ha comprobado que la entidad cuenta con una estructura adecuada para la realización de encargos y de las actividades para las cuales fue creada, si bien, se han encontrado diversas deficiencias, principalmente en términos de transparencia, gestión de recursos humanos y cumplimiento normativo en sus procesos de contratación. Es preciso que EMFESA implemente las recomendaciones señaladas en el presente informe para mejorar su conformidad con la normativa y fortalecer su gobernanza y transparencia y así asegurar una gestión eficiente y responsable de los recursos públicos. La existencia de la sociedad y su permanencia futura en el sector público empresarial se consideran justificadas.

En primer lugar, EMFESA presenta deficiencias en el cumplimiento de la normativa aplicable en materia de transparencia. La entidad no ha actualizado la publicación de información como los expedientes de compras, convenios, y encomiendas de gestión. Además, las retribuciones de los máximos responsables no se publican, incumpliendo así lo establecido en el artículo 8 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Estas omisiones afectan la percepción de transparencia y buen gobierno de la entidad.

En cuanto al área de personal, EMFESA enfrenta varios problemas. En primer lugar, el porcentaje de temporalidad de la plantilla es del 70%, muy superior al objetivo del 8% establecido en la Ley



20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, lo cual sugiere una dependencia excesiva de contratos temporales y una necesidad de estabilizar el empleo. Asimismo, tampoco cumple con la obligación establecida en el artículo 42 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, de las empresas públicas y privadas que empleen a un número de 50 o más trabajadores a que de entre ellos, al menos, el 2% sean trabajadores con discapacidad. Por otro lado, no se ha publicado el Plan de Igualdad exigido por el convenio de aplicación, a pesar de ser obligatorio para empresas de más de 50 trabajadores, y la masa salarial supera los límites autorizados en 2023.

EMFESA cumple con la totalidad de los requisitos para ser considerada un medio propio personificado de acuerdo lo establecido el artículo 32 de la LCSP. Sin embargo, la información en la Plataforma de Contratación relativa a la entidad y a su condición de medio propio no está actualizada, lo cual sería recomendable a la hora de mejorar en materia de transparencia.

La entidad realiza una clasificación detallada de sus encargos, pero se han detectado algunas deficiencias tras las pruebas efectuadas. Los encargos globales, significativos en presupuesto y llevados a cabo con frecuencia por la entidad en su condición de medio propio de ADIF y ADIF AV, no se ajustan a la normativa vigente y aplicable a los encargos al no estar recogidos por la misma, presentan un objeto amplio e indeterminado, lo que ya se ha detectado por este órgano de control respecto de otros medios propios, por lo que se remite a lo ya sugerido al respecto en los informes de control financiero permanente 646/2023 y 1296/2023 sobre direcciones facultativas de obras, en cuanto a su configuración y a la posibilidad de su continuidad, por lo que debe abandonarse esta práctica. Además, la sociedad incumple la normativa en materia de subcontratación, ya que hay encargos analizados en los cuales se supera el límite del 50% establecido por el artículo 32.7.b) de la LCSP. Se destaca la necesidad urgente de garantizar el cumplimiento de los límites legales y mejorar la transparencia en los procesos de contratación pública reforzando los controles y mecanismos de seguimiento.

Respecto a la contratación de EMFESA con terceros, se han encontrado problemas con el fraccionamiento indebido de contratos y la utilización inapropiada del procedimiento negociado sin publicidad. Además, la entidad no cumple con la obligación de publicar información relativa a sus contratos establecida en el artículo 63 de la LCSP.



En el presente informe definitivo, se han incorporado aquellas alegaciones presentadas por EMFESA que han sido acogidas y cuya consideración ha generado una modificación en el contenido y sentido del mismo. También, se incluye un análisis detallado de las alegaciones que no han sido aceptadas, exponiendo de manera fundamentada los criterios y razones que justifican su inadmisión.

I.5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De las pruebas de auditoría realizadas se han extraído las siguientes conclusiones y recomendaciones:

I.5.1 Comprobaciones generales

Tras las pruebas efectuadas podemos destacar que EMFESA elabora el informe exigido en el artículo 129.3 de la LGP siendo necesaria su presentación junto con las cuentas anuales, requisito que actualmente la entidad no cumple.

EMFESA se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG) por lo que debe cumplir con las obligaciones de publicidad y transparencia que le corresponden como sociedad mercantil estatal. En este sentido, en cuanto a las obligaciones de información económica, presupuestaria y estadística, EMFESA debe publicar la información relativa a sus expedientes de contratación, los convenios y encomiendas de gestión, ya que actualmente tiene publicado una ínfima parte en comparación con la cantidad de expedientes tramitados. Además, es preciso que la sociedad incluya entre sus publicaciones sus presupuestos ya que únicamente están publicados los informes de gestión, de auditoría y las cuentas anuales de los años 2021, 2022 y 2023. La sociedad tampoco publica las retribuciones percibidas anualmente por sus máximos responsables, lo cual es un requisito establecido en el artículo 8 de la LTAIPBG.

Por todo ello se recomienda que EMFESA, tome las medidas oportunas para el cumplimiento de la obligación de presentar el informe del artículo 129.3 de la LGP junto con las cuentas anuales. Asimismo, se sugiere que la entidad aumente su nivel de transparencia publicando, de manera



accesible y periódica, los detalles de sus expedientes de contratación, convenios y encomiendas de gestión, así como los presupuestos anuales. Es esencial también que se publiquen las retribuciones de los responsables máximos de la entidad, conforme al artículo 8 de la LTAIPBG.

1.5.2 Área de personal

El convenio en materia de personal aplicable a EMFESA es el Convenio colectivo para el comercio del metal de la Comunidad de Madrid. En los últimos años y dentro del periodo analizado se produce un claro aumento del número medio de empleados de la entidad, principalmente incrementándose el personal de producción con el objetivo de poder atender nuevos encargos en nuevas zonas geográficas a las que se extiende la actividad de la entidad.

En cuanto a los cupos autorizados por el Ministerio de Hacienda y Función Pública, previa solicitud de la entidad en aplicación de lo dispuesto en las leyes de presupuestos generales del estado anuales sobre autorización de contratos de trabajo, en los años 2021 y 2022 se cumplen los cupos relativos tanto a personal temporal como a personal indefinido. No obstante, en el ejercicio 2023 se ha podido comprobar que no se cumple el cupo relativo a las contrataciones temporales, superándose el límite establecido en 11,13 contrataciones.

Adicionalmente, en las pruebas de auditoría realizadas, se ha analizado la evolución de la temporalidad del personal de EMFESA y en este sentido podemos concluir que el porcentaje de temporalidad de la plantilla de la sociedad se mantiene entorno al 70%, siendo significativamente superior al objetivo del 8% previsto en el artículo 2 de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público. Se estima conveniente corregir dicha situación y acercar el porcentaje al objetivo establecido en la ley.

En los ejercicios 2022 y 2023, los cuales son en los que la entidad supera los 50 trabajadores, EMFESA no cumple con el requisito establecido en el artículo 42 del Real Decreto-Ley 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social que establece que las empresas públicas y privadas que empleen a un número de 50 o más trabajadores vendrán obligadas a que de entre ellos, al menos, el 2 por ciento sean trabajadores con discapacidad. A los efectos de esta ley, tendrán la consideración de personas con discapacidad aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento.



En cuanto a la obligación de elaborar un Plan de Igualdad aplicable a las empresas de más de 50 trabajadores establecida en el Convenio colectivo de aplicación a la entidad, es decir, el Convenio colectivo para el comercio del metal de la Comunidad de Madrid, este no se ha publicado por la entidad ni fue facilitado a efectos de realizar pruebas en la presente auditoría de cumplimiento y operativa, si bien sí se ha remitido el aprobado en el año 2022 en el trámite de alegaciones, aunque sigue pendiente de inscripción registral y publicación.

Como consecuencia de los incumplimientos anteriores, la empresa se encuentra incurso en una de las causas de prohibición para contratar con el sector público establecidas en el artículo 71.1 de la LCSP.

En lo que respecta a los costes de personal es especialmente significativo el aumento del gasto relativo a dietas y viajes del personal, incrementándose más de un 400% entre los años 2021 y 2023. Este incremento se deriva del hecho de que ADIF amplía los encargos a la totalidad del territorio geográfico ferroviario y del aumento de la cantidad de encargos encomendados a EMFESA, lo cual conlleva que se hayan disparado los gastos por desplazamientos.

En el área de personal se ha analizado además el cumplimiento de los límites autorizados por el Ministerio de Hacienda y Función Pública, previa solicitud de la entidad, de masa salarial y la acción social media por efectivo. A raíz de las comprobaciones efectuadas, podemos concluir que EMFESA cumple los límites salariales en el ejercicio 2022 y los supera en el año 2023 para el personal no acogido a convenio, siendo la masa salarial por empleado derivada de la información facilitada por EMFESA superior a la masa salarial por empleado extraída del informe de masa salarial del año 2023. Para el personal acogido a convenio EMFESA incumple estos límites salariales en ambos años analizados. En cuanto a los límites establecidos para la acción social, estos se cumplen en el año 2022 y se incumplen en el año 2023. La sociedad deberá regularizar estas circunstancias para cumplir los límites establecidos en el informe correspondiente de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos de conformidad con lo dispuesto en las leyes de presupuestos generales del estado de los correspondientes años.

En el trámite de alegaciones, en relación con el incumplimiento de los límites de masa salarial, la entidad sostiene que existen determinados incrementos que no han sido considerados en el proceso de cálculo llevado a cabo por el órgano de control. No obstante, la entidad no ha aportado



la documentación justificativa que acredite dichos incrementos dentro del citado trámite. Como consecuencia, no ha sido posible su verificación ni su incorporación al análisis realizado, razón por la cual no ha generado modificación alguna en las conclusiones reflejadas en el informe, tal y como se detalla en el punto correspondiente del apartado de resultados del trabajo.

En lo que respecta a la acción social, la entidad presenta un argumento que, tras su análisis, no supone una modificación de los resultados obtenidos ni de las conclusiones expuestas en el informe.

I.5.3 Consideración de medio propio

EMFESA, en base a las pruebas completadas, cumple con los requisitos del artículo 32 de la LCSP para ser considerada medio propio personificado.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 32.6 de la LCSP, EMFESA debe publicar en la Plataforma de Contratación del Sector Público su condición de medio propio, respecto de que poderes adjudicadores la ostenta y los sectores de actividad en los que actúa. Tras la recepción de las alegaciones se ha comprobado que, tal y como la sociedad afirma en las mismas, se ha actualizado la información que consta en la Plataforma de Contratación del Sector Público, incluyendo las versiones actuales de las instrucciones internas de contratación y de los estatutos de la sociedad.

I.5.4 Encargos

A la hora de realizar un análisis de los encargos ejecutados por EMFESA, se han clasificado los encargos en cuatro tipos: encargos específicos, encargos marco, encargos específicos sobre encargos marco y encargos globales. Asimismo, los encargos de la muestra analizada se dividen en áreas según la actividad o ámbito del objeto social de EMFESA que lleven a cabo.

La sociedad carece de un sistema de contabilidad analítica específico para cada tipo de encargo, y, en su lugar, en el momento de registrar los gastos e ingresos correspondientes, los clasifica a través de una subcuenta contable. Se recomienda implementar un sistema de contabilidad analítica más detallado y estructurado para cada tipo de encargo, lo cual permitiría una mayor precisión en el establecimiento de tarifas, en el control de ejecución y en el seguimiento y análisis de los costes y rentabilidad, optimizando así la toma de decisiones. La sociedad manifiesta tener prevista esta implementación a corto plazo.



Los encargos específicos presentan objeto concreto y un correcto detalle de su actividad, suponiendo la mayoría del número de encargos, aunque su importancia disminuye si se tiene en cuenta el importe correspondiente. Dentro de este tipo de encargos se ha encontrado un expediente excepcional que consiste en un contrato menor realizado entre ADIF y EMFESA. La celebración de un contrato entre una entidad pública empresarial, en este caso ADIF, y su medio propio no es adecuada ya que la relación entre estas entidades debe materializarse en encargos en base a lo previsto en el artículo 32 de la LCSP, en el artículo 86 de la LRJSP y en los propios Estatutos de la entidad.

En lo que respecta a los encargos marco, estos establecen unas directrices de funcionamiento para trabajos posteriores que realiza EMFESA a ADIF y a ADIF-AV en base a los mismos.

De los diferentes tipos de encargos, los encargos específicos, los encargos específicos realizados sobre un encargo marco y los propios encargos marco, aunque con diferente funcionamiento, cumplen en términos generales con lo estipulado para este tipo de expedientes en el artículo 32 de la LCSP, en el artículo 86 de la LRJSP, en los Estatutos de EMFESA y en el procedimiento específico ADIF-PE-503-002-001 relativo a encargos a medios propios personificados de ADIF y ADIF AV.

En cuanto a los encargos globales, estos son aquellos que no se realizan para una tarea concreta sino para una variedad de tareas contenidas en el objeto social de EMFESA, es decir, tienen un objeto en buena parte incompleto ya que no se determinan con precisión las prestaciones a realizar. Estos encargos no son mayoritarios en cuanto a número de encargos y, sin embargo, tienen significativo peso en el total del presupuesto de los encargos a EMFESA. Los encargos globales suponen un mecanismo singular que ya se ha detectado en otros casos con medios propios de ADIF y ADIF-AV, que no tiene acogida en el ordenamiento jurídico y que, por las especialidades de su funcionamiento, desvirtúan los caracteres propios de los encargos tal como se conceptúan legalmente. Por estos motivos, en los informes de control financiero permanente 646/2023 y 1296/2023 sobre direcciones facultativas de obras, se estableció la opinión de este órgano de control sobre estos encargos globales, por lo que nos remitimos a los mismos a los efectos de la argumentación en que se soporta la recomendación de poner en marcha ante las autoridades competentes una iniciativa de reforma legislativa que acoja este tipo de procedimiento, si se considera necesario continuar con el empleo del mismo, o, en caso contrario, abstenerse de seguir con su aplicación.



Los encargos financiados con fondos MRR (Mecanismo de Recuperación y Resiliencia) se encuentran fuera del ámbito temporal analizado en el presente control al ser todos ellos posteriores. Todos estos encargos pertenecen al área de gestión de residuos al ser esta actividad de gran importancia para fomentar la movilidad sostenible y, por tanto, financiada con este tipo de fondos europeos.

Por último, en materia de subcontratación, se concluye que en 9 de los 24 encargos analizados se supera el límite del 50 por ciento de la cuantía del encargo establecida en el artículo 32.7.b) de la LCSP, lo cual constituye un incumplimiento de la obligación legal. Además, en tres de esos casos, la subcontratación supera el 90% del valor estimado del encargo. Las actividades con mayor porcentaje de subcontratación incluyen gestión de residuos, transporte y otras actividades mientras que, en los encargos de limpieza integral de líneas y estaciones, y de comercialización de activos, no se ha subcontratado ninguna prestación.

Es necesario evitar el incumplimiento de los límites legales y garantizar la transparencia en la contratación, por lo que se recomienda que los poderes adjudicadores refuercen el control y seguimiento de los encargos, asegurando que las subcontrataciones se limiten exclusivamente a adquisiciones accesorias o instrumentales al objeto principal del encargo y en ningún caso superen los umbrales establecidos en la ley.

1.5.5 Contratación realizada por EMFESA con terceros

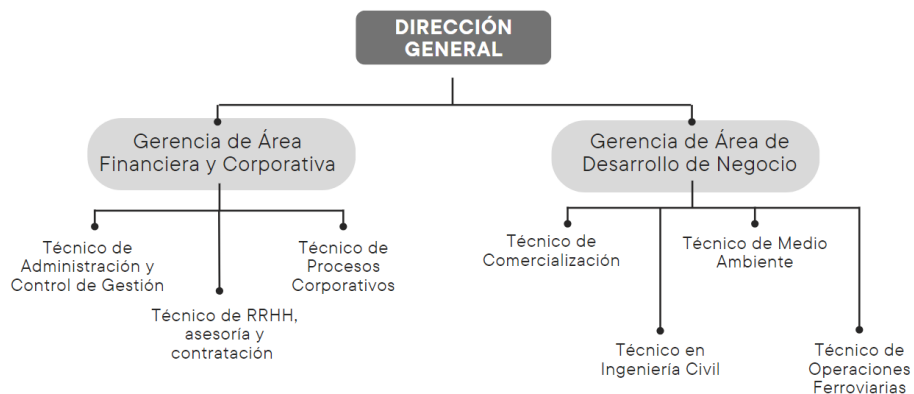
Con el objetivo de realizar una revisión de la contratación que la entidad realiza con terceros, se llevó a cabo un estudio del procedimiento interno de contratación con proveedores, cuyos resultados presentan los aspectos más significativos siguientes:

- La sociedad no cumple con lo establecido en los artículos 63 y 321 de la LCSP relativo a la publicación de la información de los contratos que celebra. La sociedad debe actualizar y publicar todos los contratos en la PCSP o en su perfil del contratante de forma oportuna, garantizando la transparencia.
- La existencia de tres contratos menores que deberían haberse tramitado como un solo contrato porque se entiende que pertenecen al mismo proyecto y la suma de los mismos supera el límite establecido en el artículo 118.1 de la LCSP para que se considere un contrato menor. Por lo tanto, existe un riesgo de fraccionamiento indebido.



- La recogida y limpieza de residuos (metálicos, herbáceos, áridos, etc.) y reparación y ejecución de reposiciones de las instalaciones ferroviarias, en orden a favorecer la seguridad y policía.
- Servicios de almacenamiento, distribución, transporte y logística, relacionados con las infraestructuras ferroviarias, incluyendo los trabajos consistentes en carga, descarga, clasificación y apilado de materiales ferroviarios.
- Tramitación y gestión de sustancias u objetos que tengan la consideración de residuo, en los términos que la legislación vigente reconoce a la figura del Agente.
- La limpieza integral de vías y playas de estaciones, incluida la gestión de residuos y la reversión de los materiales aptos para segundo uso.
- El derribo, demolición y desmontaje de instalaciones.

En relación con la organización interna de EMFESA, la configuración es la siguiente:



Además, la sociedad cuenta con un staff administrativo formado por 5 efectivos, con 6 delegados territoriales y con personal de operaciones formado por 61 efectivos, que se analiza con posterioridad en el apartado II.2. Área de personal del presente informe.

A efectos de presentar una visión global de la dimensión de la entidad, se exponen a continuación (Tabla 1) las cifras de determinadas magnitudes económico-financieras de EMFESA en los últimos ejercicios.



Tabla 1:

	2019	2020	2021	2022	2023
Activo	5.997.395€	5.031.571€	4.061.154€	7.483.720€	16.651.389€
Patrimonio neto	2.227.789€	1.934.977€	2.058.143€	2.088.063€	3.518.495€
Importe neto de la cifra de negocios (INCN)	8.218.310€	5.048.770€	4.073.527€	6.224.387€	21.261.328€
Plantilla media	27	28	27	70	86
Resultado del ejercicio	396.822€	24.646€	142.882€	144.226€	1.545.814€

Como se puede observar, en base a las cifras anteriores, EMFESA ha experimentado una expansión muy notable en los últimos ejercicios comprobados, 2021, 2022 y 2023, tanto en su activo (incremento del 310 %) como en su plantilla (incremento del 218%), lo cual supone una importante transformación coincidente con los cambios estatutarios. En cuanto al patrimonio neto, se mantiene generalmente estable desde el año 2019 hasta el año 2022 y en el año 2023 experimenta un claro aumento. El importe neto de la cifra de negocios experimenta una caída considerable en el año 2020 como consecuencia de la pandemia del Covid-19, pero muestra una tendencia creciente a partir de dicha fecha en consonancia con lo anterior (incremento del 52,80 % en el ejercicio de 2022 y del 241,58% en el ejercicio 2023), superando con creces los niveles del ejercicio 2019. La misma senda han seguido los resultados que en estos ejercicios han sido positivos, con una fuerte disminución en el año 2020, sin que se refleje en ellos el incremento de actividad del ejercicio 2022, pero sí en el ejercicio 2023, en el que el resultado aumenta significativamente.

II.1.2 Convenio de colaboración ADIF-EMFESA

En los últimos años todas las actividades realizadas por EMFESA que resultaban de su relación de dependencia de ADIF y ADIF AV, derivaban de la aplicación del “Convenio marco entre el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) y Enajenación de Materiales Ferroviarios” de 29 de julio de 2013, pero a raíz de la mencionada reforma estatutaria de 19 de julio de 2022, EMFESA quedó configurada como medio propio de ADIF y ADIF AV adaptado a lo establecido en el artículo 32 de la LCSP, recogiendo en su objeto social, entre otras, las prestaciones incluidas en dicho convenio, por lo que se regularizó esta situación y, a partir de entonces, las relaciones de actividad entre EMFESA y ADIF o ADIF AV se formalizan a través de encargos.



II.1.3 Informe del art. 129.3. de la LGP

EMFESA elabora el informe recogido en el artículo 129.3 de la LGP relativo al cumplimiento de las obligaciones de carácter económico-financiero. No obstante, no presenta dicho informe junto con sus cuentas anuales tal y como establece dicha disposición. Además, los informes de auditoría de las cuentas anuales de la sociedad tampoco incluyen referencia alguna a dicho informe.

II.1.4 Cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

EMFESA está incluida en el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley según lo establecido en su artículo 2. Las obligaciones de publicidad activa que debe de cumplir EMFESA como sociedad mercantil estatal se recogen en los artículos 6 y 8 de dicha ley.

En relación con lo establecido en el artículo 6 relativo a la información institucional, organizativa y de planificación se ha podido comprobar, a través de las pruebas realizadas, que EMFESA recoge en su web corporativa la normativa que le es de aplicación, así como un catálogo de los servicios que presta. El organigrama publicado por la entidad se corresponde con su organización actual, descrita en el apartado II.1.1 y comprobada a efectos de este informe de control.

Por otro lado, y en relación a lo establecido en el artículo 8.1 de la Ley relativo a las obligaciones de información económica, presupuestaria y estadística, se han podido comprobar los siguientes extremos:

- EMFESA tiene publicadas actualmente en su Perfil del Contratante solamente tres licitaciones, no apareciendo ninguna adjudicación ni ningún contrato. Ambas licitaciones son expedientes relativos a la comercialización de activos, es decir, expedientes de ingresos. Sin embargo, no ha publicado información alguna relativa a sus expedientes de compras. En dicho perfil no se incluye información estadística de ningún tipo. En la página web de la entidad tampoco aparecen datos relativos a convenios y encomiendas de gestión suscritas ni relativa a subvenciones o ayudas recibidas.
- En la página web no hay ninguna referencia a los presupuestos de la entidad. Se incluye únicamente el Informe de gestión, de auditoría y las cuentas anuales de los años 2021, 2022 y 2023.



- La sociedad no publica las retribuciones percibidas anualmente por sus máximos responsables.

En base a los puntos anteriores, podemos concluir que la información que debe rendir la entidad según lo recogido en el artículo 8 de la Ley de transparencia se encuentra incompleta y desactualizada.

II.1.5 Política de dividendos

Dado que la sociedad ya tiene la reserva legal obligatoria totalmente constituida, cada año EMFESA destina un 20% de su resultado a reservas voluntarias y el 80% restante a dividendos. De los dividendos el 87,5% le corresponde a ADIF y 12,5% a ADIF AV en función del capital que posee cada entidad. Se ha podido comprobar que los importes recibidos por ADIF y ADIF AV se ajustan a sus porcentajes de participación.

II.2. ÁREA DE PERSONAL

II.2.1. Regulación aplicable al personal de EMFESA

Conforme a lo establecido en la última modificación estatutaria de EMFESA de fecha 19 de julio de 2022, el código CNAE (Clasificación Nacional de Actividades Económicas) de la actividad de la sociedad es G4677: “Comercio al por mayor de chatarra y productos de desecho”. El convenio en materia de personal que aplica a EMFESA es el Convenio colectivo para el comercio del metal de la Comunidad de Madrid.

II.2.2. Estructura, evolución y distribución del personal de la entidad

El número medio de efectivos de personal de EMFESA en el año 2021 fue de 27 personas, sin sufrir variaciones respecto al ejercicio anterior. Durante el ejercicio 2021, se realizaron un importante número de contrataciones, principalmente a finales del año. Tras estas contrataciones, el número medio de empleados en 2022 se eleva hasta 70. Durante el ejercicio 2022 y 2023 se siguen produciendo contrataciones, lo cual lleva el número medio de empleados en el ejercicio 2023 a 86 personas. Este incremento de recursos humanos a lo largo de los últimos años se ha producido prácticamente en su totalidad en personal de producción con el objetivo de poder atender el incremento de los encargos del Plan de Limpieza Integral de vías y playas de estaciones realizados por todas las Subdirecciones territoriales de Operaciones, dependientes de la Dirección General de



Conservación y Mantenimiento de ADIF, alcanzando estos encargos a toda la infraestructura ferroviaria de del territorio.

En las pruebas de auditoría realizadas se ha podido comprobar que durante los ejercicios contemplados la sociedad ha utilizado dos sistemas de selección de personal, con convocatoria pública para la contratación de personal indefinido y sin convocatoria pública para personal temporal. En septiembre de 2023 la sociedad aprobó unas instrucciones internas sobre los procedimientos de contratación de personal bajo el título de "Procedimiento para la selección de personal de Enajenación de Materiales Ferroviarios S. A, S. M. E, M. P." que son aplicables a cualquier tipo de contrato de personal realizado por la sociedad, ya sea indefinido o temporal. Este es el primer procedimiento de este tipo que se aprueba en EMFESA con el propósito de que quede normalizado lo que se venía realizando de facto anteriormente, en cumplimiento de los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad, lo que se valora positivamente, aunque debiera haberse publicado con anterioridad a las incorporaciones de estos años.

Se ha llevado a cabo un análisis del cumplimiento de los cupos autorizados por el Ministerio de Hacienda y Función Pública, previa solicitud de la empresa. Las conclusiones derivadas de ese análisis y plasmadas en la Tabla 2 son las siguientes:

Tabla 2:

	PERSONAL TEMPORAL		PERSONAL INDEFINIDO		
	<i>Personal autorizado</i>	<i>Personal contratado</i>	<i>Personal autorizado</i>	<i>Personal contratado</i>	
2021	5,78	4,8	0	0	
	0,98		0		Autorizado pendiente
2022	6,33	6,48	12	8	
	0,83		4		Autorizado pendiente
2023	0	11,96	0	4	
	-11,13	EXCESO DE CUPO			



- En el ejercicio 2021 únicamente se realizó contratación de personal temporal y, tras el cálculo de los efectivos anuales a partir de la información aportada por la sociedad, se ha comprobado que se cumple el cupo establecido por autorización de las Direcciones Generales de Costes de Personal y de la Función Pública en aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional vigésima de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 y previa solicitud de la entidad: 4,80 contrataciones mientras que las autorizaciones fueron 5,78.
- En el ejercicio 2022, se contrató tanto personal temporal como personal indefinido. Para el personal indefinido se cumplen los cupos autorizados por las Direcciones Generales de Costes de Personal y de la Función Pública conforme a lo solicitado por EMFESA en aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional cuarta del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, ya que se autorizaron 12 contrataciones indefinidas y se realizaron 8. En el caso de los contratos temporales, tras el cálculo de los efectivos anuales a partir de la información aportada por la sociedad, podemos concluir que también cumplen los cupos: se realizaron 6,48 contrataciones, se autorizaron 6,33 efectivos anuales y quedaban pendientes 0,98 efectivos de la autorización del año 2021. Las autorizaciones en este caso se realizan por las Direcciones Generales de Costes de Personal y de la Función Pública en aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional séptima de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022 y previa solicitud de la empresa.
- En el ejercicio 2023, se contrató tanto personal temporal como personal indefinido. Se realizaron 4 contrataciones indefinidas que, junto con las 8 del ejercicio 2022, cumplen el cupo de las 12 contrataciones autorizado por las Direcciones Generales de Costes de Personal y de la Función Pública. En el caso de las contrataciones temporales, hemos podido comprobar que no se cumple el cupo, ya que se realizaron contrataciones de 11,96 efectivos anuales en base a autorizaciones ya utilizadas en los años anteriores.

El significativo aumento del personal de EMFESA que tiene lugar en los años analizados se debe principalmente a que ADIF amplía los encargos realizados a EMFESA a la totalidad del territorio geográfico ferroviario lo cual conlleva una mayor necesidad de personal.



II.2.3. Evolución de la temporalidad

De las pruebas realizadas relativas a la temporalidad en el periodo analizado (2019 a 2023), podemos concluir que, durante los 3 primeros años, 2019 a 2021, la plantilla media de EMFESA no ha sufrido variaciones significativas, estando formada aproximadamente por 27 efectivos. En los ejercicios 2022 y 2023, la plantilla media se incrementó considerablemente, pasando a estar formada por 70 efectivos en 2022 y 86 efectivos en 2023. El incremento de la plantilla se hizo en gran parte mediante contratación temporal.

La Dirección General de Función Pública en 2023 autoriza para EMFESA, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional vigésima primera de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, tras previa solicitud de la entidad, la realización de 38 contratos indefinidos, acompañada, necesaria y simultáneamente, de la finalización del mismo número de contratos de carácter temporal. En este sentido, EMFESA solo ha formalizado 4 contratos indefinidos en 2023 y relativos a resoluciones de años anteriores, tal y como se ha señalado en el apartado anterior.

El porcentaje de temporalidad de la plantilla de la sociedad se mantiene entorno al 70%, muy por encima del objetivo del 8% previsto en el artículo 2 de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público. Se considera que la sociedad debe corregir esta situación y acercar el porcentaje de temporalidad de su plantilla al objetivo establecido en la ley con la finalidad de evitar una dependencia excesiva de contratos temporales y hacer frente al mandato de estabilizar el empleo.

II.2.4. Otros requerimientos laborales

En los ejercicios 2022 y 2023 la entidad ha superado los 50 trabajadores y no ha tenido contratado a personal con grado de discapacidad mayor o igual al 33 por ciento. El artículo 42 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social establece que: *Las empresas públicas y privadas que empleen a un número de 50 o más trabajadores vendrán obligadas a que de entre ellos, al menos, el 2 por 100 sean trabajadores con discapacidad.* Tras consultar a la sociedad por el cumplimiento de la anterior obligación, nos confirma que tiene un trabajador con una discapacidad igual o superior al 33 por ciento reconocida por el Instituto Nacional de la

20



Seguridad Social (INSS) con fecha 27 de abril del año 2016. Sin embargo, dicha circunstancia no aparece recogida en la memoria de las cuentas anuales de los años 2022 y 2023 porque el trabajador, según la información suministrada por la sociedad, lo ha comunicado a la empresa en fecha posterior a la formulación de las cuentas del ejercicio 2023. En base a lo expuesto, podemos concluir que la entidad no cumple en toda su extensión con el requerimiento del mencionado artículo 42.

Además, por superar los 50 trabajadores en su plantilla, EMFESA ha de elaborar un Plan de Igualdad, conforme a lo recogido en el artículo 21 del Convenio colectivo para el comercio del metal de la Comunidad de Madrid. La sociedad afirma que ha elaborado un Plan de Igualdad que fue aprobado el 22 de febrero de 2022, pero que, por una incorrecta constitución la Mesa Negociadora que aprobó el plan, no lo han podido inscribir en el Registro de convenios de la Comunidad de Madrid, y que actualmente está tratando de convocar de nuevo la mesa negociadora para corregir esta eventualidad. Como quiera que la sociedad no ha facilitado al órgano auditor el borrador del Plan de Igualdad que dice tener elaborado y aprobado, cabe concluir que no cumple con la obligación del mencionado artículo 21 del convenio.

Dado que la entidad no ha cumplido con las obligaciones previamente mencionadas, se encuentra incurso en una de las causas de prohibición para contratar con el sector público, específicamente la contemplada en el artículo 71.1.d) de la LCSP.

En el trámite de alegaciones la entidad ha facilitado al equipo auditor el plan de igualdad del que dispone, aprobado en el año 2022. No obstante, cabe destacar que dicho plan sigue encontrándose pendiente de inscripción en el registro laboral y de publicación.

II.2.5 Movimientos y costes de personal

En lo que respecta a los movimientos del personal de EMFESA, los datos contenidos en las memorias de las cuentas anuales de los distintos ejercicios, coinciden con los cálculos realizados por el equipo auditor, teniendo en cuenta las altas y las bajas comunicadas por la sociedad. No obstante, estas altas y bajas comunicadas no coinciden con la información incluida en el informe del artículo 129.3. de la LGP de los ejercicios 2021 y 2022.



En relación con los costes de personal y la evolución de los mismos podemos concluir, a raíz de las pruebas realizadas, que el coste medio por empleado durante el periodo 2020 a 2022 apenas ha sufrido variaciones. El incremento más significativo ha tenido lugar en el 2023 que ha sido del 9% respecto al coste medio por empleado del año 2022. Esto se debe principalmente, además de a los incrementos retributivos generales que se comentan más adelante, a que durante el año 2023 se han producido incrementos por antigüedad devengada y por ascensos, al incremento de los costes por conceptos salariales ligados a la actividad, tales como las primas de producción, de conducción y otras, resultantes de la ejecución de los nuevos encargos de ADIF y de ADIF Alta Velocidad y también a la incorporación de personal cualificado para la ejecución de dichos encargos en las dos líneas de actividad que comenzaron en el último trimestre del año 2022, que tuvieron una completa implantación durante el año 2023.

El gasto vinculado al personal incluido en el epígrafe “Servicios exteriores” relativo a “Gastos por dietas y viajes del personal” se ha disparado en el periodo analizado. Pasa de ser prácticamente inexistente en el 2021 (900 €) a 247.200 € en el ejercicio 2022 y 391.968 € en el ejercicio 2023. Consultada a la sociedad sobre la evolución y crecimiento de este tipo de gasto, nos traslada que hasta el año 2021 la sociedad sólo recibía encargos para trabajos de limpieza de vías y playas de estaciones de las Subdirecciones de Operaciones Centro y Noreste de ADIF, trabajos concentrados geográficamente en la zona centro. A partir del año 2022 ADIF amplió los encargos a la totalidad del territorio geográfico ferroviario, añadiendo a las dos Subdirecciones mencionadas los encargos para las Subdirecciones de Operaciones Este, Noroeste, Norte y Sur. Esta mayor dispersión geográfica y mayor número de encargos encomendados a EMFESA explica este incremento de los gastos por desplazamientos. Esta circunstancia también es coherente con el incremento del número medio de efectivos al tener la entidad que hacer frente a una mayor cantidad de encargos.

II.2.6. Evolución salarial y límite de masa salarial autorizado

Los incrementos salariales correspondientes al ejercicio 2022 se han aplicado correctamente por la entidad, tanto el incremento previsto del 2 por ciento en cumplimiento de lo establecido en el artículo 19 de la Ley 22/2021 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022 como el incremento previsto del 1,5 por ciento en cumplimiento de lo establecido en el artículo 23 del Real Decreto-Ley 18/2022 por el que se aprueban medidas en materia de retribuciones del personal al servicio del sector público. Respecto a los incrementos salariales del ejercicio 2023, se ha aplicado



correctamente el incremento previsto del 2,5 por ciento en cumplimiento de lo establecido en el artículo 19.Dos.1 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 y el incremento adicional del 0,5 por ciento en cumplimiento de lo establecido en el artículo 19.Dos.2, letras a y b de dicho texto legal.

Respecto a la masa salarial, para comprobar el cumplimiento de los límites salariales y de acción social establecidos hay que distinguir entre el personal acogido a convenio y el personal no acogido a convenio. Para el personal fuera de convenio, EMFESA cumple con los límites salariales establecidos en el informe emitido por la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos en el ejercicio 2022 (Tabla 3) y los supera en el ejercicio 2023 (Tabla 4). En cuanto al personal acogido a convenio, EMFESA no cumple con los límites salariales establecidos en el informe emitido por la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos en el ejercicio 2022 (Tabla 3) y también los supera en el ejercicio 2023 (Tabla 4) según las pruebas efectuadas por el equipo auditor.

Tabla 3:

2022	Personal no acogido a convenio		Personal acogido a convenio	
	Informe de masa salarial 2022 de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos	Información facilitada por EMFESA	Informe de masa salarial 2022 de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos	Información facilitada por EMFESA
Importe	134.663,81 €	141.518,00 €	482.712,73 €	482.840,00 €
Total efectivos	2	3	14,75	14,11
Masa salarial por efectivo	67.331,91 €	47.172,67 €	32.726,29 €	34.219,70 €
	CUMPLE		NO CUMPLE	

Tabla 4:

2023	Personal no acogido a convenio		Personal acogido a convenio	
	Informe de masa salarial 2023 de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos	Información facilitada por EMFESA	Informe de masa salarial 2023 de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos	Información facilitada por EMFESA
Importe	139.377,05 €	156.314,00 €	700.415,90 €	790.571,00 €
Total efectivos	2	2	22,50	22,54
Masa salarial por efectivo	69.688,53 €	78.157,00 €	31.129,60 €	35.074,13 €
	NO CUMPLE		NO CUMPLE	

En las alegaciones presentadas por la entidad se manifiesta que *“con fecha 18 de noviembre de 2022, la Comisión de Seguimiento de la Negociación Colectiva de las Empresas Públicas aprueba los incrementos aplicables a los ejercicios 2016 a 2022 para EMFESA, por lo que se deberían actualizar las masas salariales de esos años, con repercusión en las masas salariales autorizadas para los años*



2022 y siguientes.” Sin embargo, durante el proceso de control, la entidad no ha proporcionado la documentación que acredite dicha aprobación de los incrementos salariales, lo que ha impedido su consideración dentro del análisis efectuado. El órgano de control no puede emitir un juicio sobre si del citado acuerdo se desprende el cumplimiento o incumplimiento de los límites establecidos. En consecuencia, esta circunstancia no ha tenido impacto alguno sobre los resultados obtenidos.

En cuanto a los límites establecidos para la acción social, en el año 2022 EMFESA cumple los límites establecidos para la misma en el Informe de masa salarial de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos para el año 2022, tanto para el personal no acogido a convenio como para el personal acogido a convenio (Tabla 5). Sin embargo, en el año 2023 no cumple con el importe autorizado en el caso del personal acogido a convenio y se encuentra al límite del importe autorizado, sobrepasándolo levemente, en el caso del personal no acogido a convenio (Tabla 6).

Tabla 5:

	Personal no acogido a convenio		Personal acogido a convenio	
	Informe de masa salarial 2022 de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos	Información facilitada por EMFESA	Informe de masa salarial 2022 de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos	Información facilitada por EMFESA
Importe Acción Social	4.620,00 €	3.168,00 €	4.190,67 €	1.595,00 €
	CUMPLE		CUMPLE	

Tabla 6:

	Personal no acogido a convenio		Personal acogido a convenio	
	Informe de masa salarial 2023 de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos	Información facilitada por EMFESA	Informe de masa salarial 2023 de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos	Información facilitada por EMFESA
Importe Acción Social	3.080,00 €	3.102,00 €	6.694,00 €	11.374,00 €
	NO CUMPLE		NO CUMPLE	

En este sentido la sociedad alega lo siguiente: *“Respecto a los límites de acción social, cabe destacar que, en las solicitudes de masa salarial para cada año se incluyen los importes abonados en nómina a los empleados en el año anterior, correspondientes a los vales-comida como fórmula indirecta de la prestación de servicio de comedor de empresa que, según lo establecido en el artículo 147 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, forman parte de las bases de cotización a la Seguridad Social como Conceptos Retribuidos Abonados. Estos importes figuran en los justificantes de nómina como*



renta en especie, en las condiciones observadas en el artículo 45 del Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. La cuantía es de 11,00 €/día y empleado, para las jornadas de trabajo en régimen de jornada partida, por lo que los importes consignados de 3.102,00€ y 11.374,00€ para el personal fuera de convenio, y personal de convenio, respectivamente, en el año 2023, corresponden a los importes devengados reales en 2022.” Los argumentos expuestos por la entidad se limitan a proporcionar información relacionada con el gasto objeto de análisis y su tratamiento, sin aportar elementos adicionales que permitan reconsiderar o modificar las conclusiones previamente establecidas. Dicha dicha información no introduce aspectos que alteren los resultados del trabajo realizado ni que incidan en la evaluación efectuada por el órgano de control. En consecuencia, las conclusiones del informe permanecen inalteradas.

La entidad debe regularizar esta situación en la que se incumplen los límites establecidos para la acción social en el año 2023 y de la masa salarial en el año 2022, para el personal acogido a convenio, y en el año 2023 para tanto el personal acogido a convenio como para el personal fuera de convenio. De cara a ejercicios posteriores, esta situación debería ser conforme con los límites autorizados por la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos.

II.3. CONSIDERACIÓN DE MEDIO PROPIO

EMFESA cumple con la totalidad de los requisitos establecidos en el artículo 32 de la LCSP para ser considerada medio propio personificado de las entidades públicas empresariales ADIF y ADIF AV, habiéndose comprobado en las pruebas de la auditoría realizadas los siguientes extremos:

- En la última modificación de sus estatutos se establece que EMFESA está íntegramente participada por ADIF (87,5%) y por ADIF AV (12,5%) cumpliendo por tanto el requisito del control efectivo.
- EMFESA, en las cuentas anuales del ejercicio 2022, incluye a título informativo los ingresos promedios de los tres últimos ejercicios provenientes de las transacciones con los poderes adjudicadores, pudiendo comprobarse que más del 80% de su actividad se realiza para las entidades de las que es medio propio. Para el trienio 2020-2022 el porcentaje de ingresos



provenientes de poderes adjudicadores ascendió a 96,33% y para el trienio 2021-2023 dicho porcentaje ascendió a 98,91%.

- Conforme al contenido de las cuentas anuales de EMFESA, existen tarifas aprobadas por las entidades públicas ADIF y ADIF AV que se aplican en los encargos realizados a la entidad como medio propio.
- Los estatutos vigentes de la sociedad reconocen su condición de medio propio y establecen el régimen jurídico y administrativo aplicable a los encargos que se le pueden realizar. Además, los estatutos de EMFESA establecen la imposibilidad de que EMFESA participe en licitaciones públicas convocadas por el poder adjudicador del que es medio propio personificado, sin perjuicio de que, cuando no concurra ningún licitador, este pueda encargar la ejecución de la prestación objeto de las mismas a EMFESA.

En cuanto a los requisitos de publicación en la Plataforma de Contratación, la información que EMFESA publica en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) no se encontraba actualizada en el momento de desarrollar esta auditoría, si bien tras la recepción de las alegaciones se ha comprobado que, tal y como la sociedad afirma en las mismas, se ha actualizado la información que consta en la Plataforma de Contratación del Sector Público, incluyendo las versiones actuales de las instrucciones internas de contratación y de los estatutos de la sociedad.

II.4. ENCARGOS

Como consecuencia del análisis llevado a cabo en las pruebas de auditoría completadas, se han clasificado los encargos en cuatro tipos:

- Encargos específicos: realizados para una tarea específica detallada en el expediente.
- Encargos marco: en los cuales se establece un marco para la realización de encargos específicos, indicando el objeto, tarifas y formas de proceder para los futuros encargos específicos que se basen en los mismos, y que se formalizan en cada caso.
- Encargos específicos sobre encargos marco
- Encargos globales: no se realizan para una tarea concreta sino para una variedad de tareas contenidas en el objeto social de EMFESA y que se irán determinando según surjan las necesidades tanto en ADIF como en ADIF AV.



Además de la anterior clasificación, los diferentes encargos formalizados por la entidad los podemos dividir en función de la actividad o ámbito del objeto social que lleven a cabo. En este sentido, las áreas en las que se han clasificado los encargos analizados son las siguientes:

- Área de comercialización de activos
- Área de derribos y demoliciones
- Área de gestión de residuos
- Área de limpieza integral de vías y estaciones
- Área de otras actividades
- Área de servicios de ADIF-AV y D.G de Construcción
- Área de transportes, carga y materiales

La sociedad no cuenta con un sistema de contabilidad analítica de cada encargo, sino que a la hora de contabilizar los gastos e ingresos relativos a los mismos lo hace través de una subcuenta contable en función de la actividad a la que correspondan.

Respecto a este sistema de contabilidad analítica, el órgano gestor realiza una alegación en la que afirma que dicha carencia *“va a quedar solventada en el ejercicio contable 2025, gracias a la implantación de un nuevo ERP que sí permite esta doble contabilidad analítica”*.

II.4.1. Encargos específicos

Estos encargos se caracterizan fundamentalmente por presentar un objeto concreto y detallado. Los encargos específicos que se encuentran dentro de la muestra y del ámbito temporal analizado por este órgano de control, según las áreas a las que pertenecen, son los siguientes:



Área	Nº de expediente
Área de comercialización de activos	4.22/40108.0030
Área de derribos y demoliciones	2.19/46507.0207
	2.21/40108.0188
	2.21/40204.0005
Área de gestión de residuos	2.22/28520.0025
	2.22/28520.0026
	2.22/28520.0031
	2.22/28520.0030
	2.22/28520.0029
	2.22/28520.0028
Área de limpieza integral de vías y estaciones	2.21/28520.0119
	2.21/28520.0117
	2.21/28520.0122
	2.21/28520.0121
	2.21/28520.0118
Área de otras actividades	3.19/20830.0038
	3.17/20830.0351

Aquellos encargos específicos pertenecientes a las áreas de comercialización de activos, derribos y demoliciones y otras actividades tienen un objeto extenso y detallado en el que se define toda la actividad a realizar por EMFESA en cada caso concreto. En ninguno de estos encargos se ha llevado a cabo una prórroga. No obstante, sí hay casos de ampliaciones de plazo, aunque ninguno de ellos supone un incremento en el presupuesto.

Los encargos del área de gestión de residuos y limpieza integral de vías y estaciones tienen un objeto menos detallado que el de las áreas anteriores. No obstante, aparecen las actividades a realizar con mayor detalle dentro del alcance y ejecución de los trabajos de los pliegos de prescripciones técnicas particulares (PPTP). Estos encargos finalizarán en el año 2025 por lo que, por el momento, no se han producido prórrogas ni ampliaciones de plazo en ninguno de los expedientes analizados, y sus presupuestos no han sufrido modificaciones.

Estos encargos específicos cumplen con lo indicado en el procedimiento normalizado ADIF-PE-503-002-001 relativo a Encargos a Medios Propios Personificados de ADIF y ADIF AV, en el que se indica que *“En los pliegos de prescripciones técnicas, bases técnicas y aquellos documentos en que se plasmen las condiciones del encargo se determinarán con precisión las prestaciones a realizar, que*



deberán encontrarse incluidas entre las prestaciones objeto del encargo o IE contra la cual se realice el mismo”.

Dentro de los encargos analizados se encuentra el expediente (2.21/40206.5014/01) que consiste en un contrato menor realizado entre ADIF y EMFESA perteneciente al área de derribos y demoliciones. Este expediente es el relativo a la demolición de la antigua estación de contenedores de Zaragoza CIM. Entre las 3 ofertas presentadas al proceso de licitación está una de EMFESA, que es la entidad que finalmente resulta adjudicataria. Al ser EMFESA medio propio personificado de ADIF y ADIF AV, hay que estar a lo indicado en el artículo 32 de la LCSP, en el artículo 86 de LRJSP y en los propios Estatutos de la entidad, donde en su artículo 2 se recoge lo siguiente:

“A los efectos previstos en el art. 32.4 de la Ley de Contratos del Sector Público y en el art. 86 Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, la Sociedad tiene la condición de medio propio personificado de dos poderes adjudicadores, La Entidad Pública Empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias “ADIF” y la Entidad Pública Empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias – Alta Velocidad “ADIF-Alta Velocidad”. En consecuencia, le será de aplicación lo dispuesto en el artículo 32.2.d de la Ley de Contratos del Sector Público, donde se establece la obligatoriedad de que los estatutos de la Sociedad deben precisar el régimen jurídico y administrativo de los encargos que se le pueda conferir.

La Sociedad podrá recibir encargos como medio propio personificado para realizar cualquiera de las actividades contenidas en el artículo tercero “objeto social” que serán de ejecución obligatoria, se retribuirán mediante compensación tarifaria y llevarán aparejada la potestad, para el órgano que confiere el encargo, de dictar instrucciones necesarias para su ejecución.

Los encargos que realicen los poderes adjudicadores de los que sea medio propio personificado deberán cumplir las normas establecidas en el apartado 6 del artículo 32 de la Ley de Contratos del Sector Público.

La Sociedad no podrá participar en licitaciones públicas convocadas por los poderes adjudicadores de los que sean medio propio personificado, sin perjuicio de que, cuando no concurra ningún licitador, pueda encargarse a la Sociedad la ejecución de la prestación objeto de la misma.”



Es por esto que la celebración de un contrato, en este caso de un contrato menor, incumple lo dispuesto en las normas anteriormente indicadas dada la imposibilidad de acudir a licitaciones de ADIF o ADIF Alta Velocidad y de materializar sus relaciones en forma de contratos.

II.4.2. Encargos marco

Los encargos marco que se encuentran dentro de la muestra y del ámbito analizado son los siguientes:

Área de comercialización de activos	4.22/08108.0020
Área de derribos y demoliciones	2.14/01110.0063

Estos encargos principalmente tratan de marcar las pautas de funcionamiento para trabajos posteriores que realizará el medio propio personificado EMFESA para ADIF. Ambos expedientes existentes en esta categoría son de ADIF, no de ADIF AV. Dentro de los dos encargos marco identificados, existen diferencias claras en la manera de operar.

En el caso de encargo marco 4.22/08108.0020, el expediente dispone de PPTP, presupuesto y un objeto genérico, pero concreto, enunciado en dicho pliego: *“comercialización de activos no inmobiliarios innecesarios para la explotación ferroviaria, limpieza integral de terrenos, vías, playas de estaciones, instalaciones de servicio y otros activos y tratamiento de materiales. Igualmente, se considerarán incluidas en el objeto del presente encargo todas aquellas actividades con tarifa aprobada por el Consejo de Administración de ADIF para los servicios incluidos en este pliego, prestados a ADIF por EMFESA como medio propio o bien aquellos que, a lo largo del periodo de vigencia del encargo, vengán a sustituir a las actividades mencionadas o se añadan a las existentes.”*

Los encargos específicos que se van sucediendo sobre el encargo marco anterior no disponen de PPTP, sino que es el del propio del encargo marco en el que se basan. Son encargos de importes pequeños que se especifican en cada caso dentro del importe adjudicado en el encargo marco.

En cuanto al encargo marco correspondiente al expediente 2.14/01110.0063, perteneciente al área de derribos y demoliciones, presenta un funcionamiento diferente. No tiene PPTP, sino que es una especie de convenio marco firmado entre ADIF y EMFESA por el que la primera confiere a la segunda, en exclusiva, la comercialización de sus activos no operativos así como las siguientes actividades: levante de vías y comercialización de los materiales retirados de las antiguas líneas ferroviarias, limpieza integral de vías y playas de estaciones con reversión a ADIF de los materiales



aptos para segundo uso, levante y desguace de líneas, derribo de instalaciones (edificios, naves, casetas, etc.), y recogida de materiales depositados en las vías y en las estaciones, así como otros servicios que le sean requeridos por la organización de ADIF. Sobre las condiciones estipuladas en este convenio se realizan encargos, los cuales presentarán presupuesto propio, así como un PPTP propio para dicho encargo específico al necesitar de una especificación más concreta dada la variedad de cada caso.

II.4.3. Encargos globales.

Los encargos globales que se encuentran dentro de la muestra y del ámbito temporal analizado por el presente órgano de control clasificados por las áreas a las que pertenecen son los siguientes:

EG del Área de comercialización de activos	3.21/28520.0163
	3.22/28520.0020
EG del Área de gestión de residuos	2.22/20830.0175
EG del Área de Servicios de ADIF AV y D.G. Construcción	3.21/20830.0257
EG del Área de Transportes, carga y materiales	2.20/28520.0073
	3.20/20830.0141

Respecto a estos encargos, el funcionamiento es similar en todos ellos, englobando el objeto toda la actividad que realiza EMFESA en cada área, pudiendo resaltarse los siguientes:

- En el área de comercialización de activos: la comercialización de materiales ferroviarios de la red de ADIF de cualquier tipo, y la enajenación de vehículos ferroviarios y de carretera, de cualquier tipo, considerados innecesarios por parte de ADIF.
- En el área de gestión de residuos: la gestión de residuos de ADIF y ADIF AV, sea cual sea el punto de la red en que se encuentren.
- En el área de servicios de ADIF AV y D.G. Construcción: existe un único encargo global cuyo objeto es la limpieza integral de vías y playas de estaciones, prestación de servicios de vigilancia de la seguridad ferroviaria y tratamiento y transporte de materiales, todo ello en colaboración con los diferentes departamentos de ADIF y ADIF AV. De esta forma se engloba en un único encargo toda una serie de servicios que EMFESA puede realizar para ADIF y ADIF AV en función de sus necesidades. Es un encargo realizado por ADIF AV en base a la encomienda de gestión



de ADIF a ADIF AV para la intervención de personal especializado en la actividad de construcción de determinadas actuaciones encomendadas a ADIF.

- En el área de transporte, carga y materiales: existen dos encargos globales con idéntico objeto correspondiendo uno a ADIF y el otro a ADIF AV. Las actuaciones realizadas en estos encargos engloban, entre otras, actividades de servicios de almacenamiento, distribución, logística, clasificación y apilado de materiales ferroviarios. Incluyen transporte de materiales por carretera, por ferrocarril y puesta a disposición de vagones para transporte de materiales.

En cuanto al plazo y al presupuesto de estos encargos globales descritos anteriormente, también se puede observar un funcionamiento común. En todos los encargos globales en los que se ha agotado el plazo se ejecuta la prórroga correspondiente cuando es necesaria una ampliación del presupuesto o se realizan ampliaciones de plazo cuando se ha agotado el plazo, pero no así el presupuesto. Los motivos en los que se fundamentan seis de las ocho ampliaciones de plazo que se han dado son idénticos, indicándose por ADIF en el informe de propuesta y aprobación de ampliación del plazo de ejecución vigente que, existiendo en el encargo remanente disponible y considerando que ADIF necesitará estos servicios a un plazo corto o medio, se estima que lo más adecuado es ampliar la vigencia del encargo, no suponiendo esta una razón concreta de necesidad sino una intención de agotar el presupuesto. Esto, pese a suponer una solución a los problemas prácticos reales, resulta una realidad que se aleja de la figura legal de obtención de prestaciones a través de encargos a medios propios.

Los dos encargos globales en los que no se han dado ni prórrogas ni ampliaciones de plazo, pertenecientes a las áreas de comercialización de activos y gestión de residuos, no han visto aún agotado el plazo ni el presupuesto.

Estos encargos globales expuestos suponen un 18.75% del total del número de encargos de la muestra y, sin embargo, son muy relevantes por su importe, suponiendo el 47.28% del total del presupuesto base de licitación de los encargos de la muestra y el 53.01% del valor estimado.

Los encargos globales no tienen acogida en la regulación legal aplicable a los encargos a medios propios. Las disposiciones sobre buenas prácticas recogidas en el Procedimiento relativo a Encargos a Medios Propios Personificados de ADIF y ADIF AV (ADIF-PE-503-002-001) señala que *“en los pliegos de prescripciones técnicas, bases técnicas y aquellos documentos en que se plasmen las*



condiciones del encargo se determinarán con precisión las prestaciones a realizar” y “el objeto del encargo deberá estar definido de manera completa y precisa, siendo coherente con las necesidades a satisfacer”, dicción que se ajusta correctamente a la naturaleza y regulación legal de estos negocios jurídico-administrativos.

Los encargos a medios propios se enmarcan en un procedimiento de carácter administrativo llevado a cabo por una entidad de derecho público por lo que, en su propuesta y aprobación se rigen por el derecho administrativo, cuyo principio básico general es que todo aquello que no está permitido por un mandato legal, está prohibido. Por tanto, y como ya se ha dicho por este órgano de control en anteriores informes de control financiero, si se considera que por razones prácticas, de eficiencia u otra índole, estos encargos son necesarios para la gestión desarrollada en estas entidades, se debe poner en marcha ante las autoridades del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible una iniciativa de reforma legislativa que los acoja o, en caso contrario, abstenerse de continuar con su utilización. Esta circunstancia se ha observado también en otros encargos que realiza ADIF con medios propios personificados y estos han sido detectados y analizados pormenorizadamente en los informes realizados por esta Intervención Delegada con códigos Audinet 2023/1296 y 2023/646 relativos a dirección facultativa de obras.

La entidad alega que *“los encargos a los que se hace referencia en el presente apartado se caracterizan porque sus pliegos, en sus cláusulas, desarrollan y concretan el objeto de los encargos y someten los mismos a procedimientos específicos, lo que, de facto, delimita el alcance de las prestaciones a realizar”*. Este órgano de control considera, tal y como se expone en el informe, que los calificados como encargos globales no delimitan correctamente el objeto de contrato e impiden conocer con la suficiente precisión las prestaciones encargadas.

II.4.4. Encargos financiados con fondos MRR

Dentro de la muestra analizada no aparecen encargos financiados a través de Fondos MRR, al ser todos ellos posteriores al periodo analizado. Pese a ello, y como breve resumen sobre estos encargos financiados con fondos MRR, todos ellos pertenecen al área de gestión de residuos. De un total de nueve encargos, seis pertenecen al componente 6, “Movilidad sostenible, segura y conectada” y tres pertenecen al componente 1, “Plan de choque de Movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos”.



Los encargos pertenecientes al componente 6 no llevan consigo ningún hito económico, mientras que para los pertenecientes al componente 1 aplica el hito económico "Presupuesto acumulado concedido para inversiones en líneas ferroviarias de corta distancia en 4T de 2024".

Los encargos financiados con Fondos MRR en EMFESA presentan un futuro condicionado por diversos factores, derivados tanto de la naturaleza de los componentes como de los hitos asociados. El proceso de licitación y la ejecución de estos encargos podrá ser objeto de controles de fondos futuros y deberá carecer de vicios de legalidad para asegurar que estos encargos sean elegibles a efectos de su financiación con fondos europeos.

II.4.5. Subcontratación

El artículo 32 de la LCSP sobre los encargos de los poderes adjudicadores a medios propios personificados establece en el apartado 7.b) que el importe de las prestaciones parciales que el medio propio pueda contratar con terceros no excederá del 50 por ciento de la cuantía del encargo. A efectos de comprobar el cumplimiento de esta exigencia legal, se ha analizado la subcontratación en todos aquellos encargos de la muestra descrita anteriormente que superan los 100.000,00€ de valor estimado.

De los encargos analizados, un total de 24 encargos, en 9 de ellos se supera el límite del 50% de la subcontratación, llegando en 3 de estos 9 casos incluso a superar la subcontratación el 90% del valor estimado del encargo, dificultando que se pueda justificar que aquello que se está subcontratando sean prestaciones accesorias y no el objeto principal del encargo.

Del valor estimado total de los encargos analizados se subcontrata un 37%, lo cual no superaría el límite del 50%. No obstante, de manera individual, la obligación se incumple en 9 de los casos analizados.

Las actividades donde se observa un mayor porcentaje de subcontratación son: gestión de residuos, transporte y otras actividades. Por otro lado, no se subcontrata nada por parte de la sociedad en los expedientes analizados de limpieza integral de líneas y estaciones y de comercialización de activos.

Es fundamental que los poderes adjudicadores tomen medidas para garantizar que, en todos los encargos, se respete el límite de subcontratación establecido por la normativa, evitando situaciones



de exceso que puedan comprometer la transparencia y el cumplimiento de los principios que rigen la contratación pública. El régimen de subcontratación deberá estar contemplado expresamente en el documento de formalización del encargo y deberá estar limitado a prestaciones accesorias al objeto principal del encargo.

En las alegaciones presentadas por la entidad, esta expone las especialidades existentes en los objetos de los encargos a los que hace referencia este apartado. A pesar de las explicaciones proporcionadas por EMFESA sobre la naturaleza de sus encargos y la estructura operativa, sigue sin cumplirse con el límite de subcontratación establecido en la ley.

Aunque EMFESA actúa como operador de transporte y no posee vehículos propios, la realidad es que la mayoría de las actividades de transporte son realizadas por terceros. Esto implica que, en la práctica, se está subcontratando una parte significativa del servicio, superando el límite permitido por la normativa vigente. De manera similar, en la gestión de residuos, EMFESA organiza y coordina las actividades, pero la ejecución de tareas críticas como el transporte y la entrega a gestores autorizados es realizada por terceros. Este nivel de subcontratación también excede el límite establecido, ya que la ley exige que el contratista principal ejecute directamente una parte sustancial del objeto del contrato.

En ambos casos, aunque EMFESA desempeña un papel organizativo y de intermediación, la dependencia de terceros para la ejecución de las actividades principales resulta en una subcontratación que supera los límites legales. Por lo tanto, es necesario revisar y ajustar las prácticas de subcontratación para cumplir con las disposiciones establecidas en la Ley de Contratos del Sector Público.

II.5. CONTRATACIÓN REALIZADA POR EMFESA CON TERCEROS

II.5.1. Normativa aplicable

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.1 de la LCSP, EMFESA se considera parte integrante del Sector Público. Sin embargo, dada su naturaleza mercantil, no se considera poder adjudicador, al no quedar incluida en ninguno de los supuestos recogidos en el artículo 3, apartados 2 y 3, de la



LCSP, por lo que le resultan de aplicación las disposiciones contenidas dentro del Libro tercero “De los contratos de otros entes del Sector Público”, el Título II “Contratos de las entidades del Sector Público que no tengan el carácter de poderes adjudicadores”. EMFESA ha aprobado unas instrucciones internas, reguladoras de los procedimientos de adjudicación de los contratos celebrados por la sociedad y se ha podido comprobar que las mismas cumplen los requisitos establecidos en el mencionado Título II, a excepción de que desconocemos si el órgano que las ha aprobado es el competente, dado que no se hace ninguna mención al mismo en el documento proporcionado por la entidad, ni consta acuerdo de aprobación. Las instrucciones internas cuentan con el informe favorable de la Abogacía General del Estado, considerando que las mismas están ajustadas a derecho y son adecuadas para su finalidad.

Si bien las instrucciones internas recogen los preceptos contenidos en el artículo 321 de la LCSP, se ha comprobado que para el periodo analizado la sociedad no cumple con lo establecido en dicho artículo ya que, actualmente, en la Plataforma de Contratación del Sector Público, únicamente se encuentran publicados 5 contratos. No publica en su perfil del contratante ningún contrato a proveedores y en la Plataforma de Contratación del Sector Público solo aparece publicado uno del ejercicio 2020, uno de 2021 y el resto de 2024, lo que refleja un incumplimiento de la obligación de publicar la totalidad de los contratos en tiempo y forma.

Para garantizar el cumplimiento de la normativa y promover la transparencia, se recomienda que la sociedad revise y actualice su perfil en la Plataforma de Contratación del Sector Público, asegurando la publicación de todos los contratos dentro de los plazos establecidos por la LCSP. Asimismo, sería conveniente establecer un procedimiento interno de seguimiento que garantice que todos los contratos, tanto con proveedores como con otros contratistas, sean publicados puntualmente en la plataforma correspondiente. Esto contribuirá a mejorar la transparencia y el acceso público a la información contractual.

La sociedad en las alegaciones comunica su intención de aprobar dicho procedimiento e implementarlo con el objetivo de actualizar la información de contratación de manera correcta.

II.5.2. Procedimiento interno de contratación con proveedores

El resumen de la información proporcionada por la sociedad relativa a los contratos celebrados con proveedores en los ejercicios 2021, 2022 y 2023 se encuentra plasmado en la Tabla 7 y Tabla 8.



Tabla 7:

TIPO DE CONTRATO	NÚMERO DE CONTRATOS			
	2021	2022	2023	Total
Contrato Menor	8	8	6	22
Contrato Patrimonial	2	2		4
Negociado sin publicidad	1	2		3
TOTAL	11	12	6	29

Tabla 8:

Año	Contrato Menor	Contrato Patrimonial	Negociado sin publicidad	Total general
2021	32.342,88€	75.120,00€	125.000,00€	232.462,88€
2022	47.789,08€	78.015,00€	453.320,00€	579.124,08€
2023	25.734,24€	-	-	25.734,24€
Total general	105.866,20€	153.135,00€	578.320,00€	837.321,20

De los 29 contratos celebrados por EMFESA durante el periodo analizado, 22 han sido contratos menores, 4 contratos patrimoniales y 3 contratos negociados sin publicidad.

En lo relativo a los contratos menores, se han celebrado 22 contratos durante el periodo analizado y estos no están publicados. Respecto a este tipo de contratos, hemos detectado 3 contratos menores (Tabla 9) celebrados en el ejercicio 2023 que entendemos que pertenecen al mismo proyecto dado el objeto de los mismos. La suma de todos ellos superaría el límite de los 15.000€ establecido en el artículo 118 de la LCSP para los contratos de servicios y suministros y deberían haberse tramitado cómo un solo contrato, no pudiendo ser varios contratos menores.

Tabla 9:

AÑO	CONTRATO	TIPO	CONCEPTO	LICITADORES	ADJUDICATARIO	IMPORTE
2023	2023/P-SIM/0000017722	Contrato Menor	Consultoría Sistema de Información ERP	PKF ATTEST ITC, S.L.	PKF ATTEST ITC, S.L.	13.000,00
2023	2023/P-SIM/0000017719	Contrato Menor	SUSCRIPCIÓN DE LICENCIAS MICROSOFT Dynamics 365 Business	PKF ATTEST ITC, S.L.	PKF ATTEST ITC, S.L.	3.100,00
2023	2023/P-SIM/0000017719-1	Contrato Menor	SUMINISTRO INMEDIATO DE INFORMACIÓN MICROSOFT DYNAMICS	PKF ATTEST ITC, S.L.	PKF ATTEST ITC, S.L.	5.616,00



En las alegaciones presentadas, la sociedad sostiene que el proyecto ya se encontraba en ejecución, que el objeto de cada uno de los contratos podría considerarse de manera independiente y que, además, podría interpretarse la existencia de una necesidad sobrevenida no prevista, lo que justificaría la formalización de un contrato adicional. En consecuencia, argumenta que se trataría de contratos diferenciados y no de un posible fraccionamiento contractual.

No obstante, desde la perspectiva de este órgano de control, dichas alegaciones evidencian una falta de previsión y planificación en la contratación, lo que no desvirtúa la cuestión previamente planteada. En este sentido, persiste la observación sobre la existencia de tres contratos menores que, en virtud de la normativa aplicable, deberían haber sido tramitados como un único contrato.

Se han celebrado 4 contratos patrimoniales, 2 en el ejercicio 2021 y 2 en el ejercicio 2022, que se corresponden con el arrendamiento de las oficinas de la sociedad y el contrato de mantenimiento y limpieza integral de dichas oficinas, ligado al anterior (Tabla 10).

Tabla 10:

AÑO	CONTRATO	TIPO	CONCEPTO	LICITADORES	ADJUDICATARIO	IMPORTE
2021	2020/P-SIM/0000010344	Contrato Patrimonial	Arrendamiento de oficinas de la sociedad	GRUPO SOPE, S.L.	GRUPO SOPE, S.L.	69.120,00
2021	2020/P-SIM/0000010340	Contrato Patrimonial	Mantenimiento y limpieza integral de oficinas, ligado al contrato de arrendamiento.	GENERAL DE LIMPIEZAS EME DOS, S.L.	GENERAL DE LIMPIEZAS EME DOS, S.L.	6.000,00
2022	2023/P-SIM/0000014677	Contrato patrimonial	Arrendamiento de oficinas de la sociedad	GRUPO SOPE, S.L.	GRUPO SOPE, S.L.	71.625,00
2022	2022/P-SIM/0000012284	Contrato patrimonial	Mantenimiento y limpieza integral de oficinas, ligado al contrato de arrendamiento.	GENERAL DE LIMPIEZAS EME DOS, S.L.	GENERAL DE LIMPIEZAS EME DOS, S.L.	6.390,00

El mayor volumen de contratación corresponde a los contratos negociados sin publicidad que siendo 3 (Tabla 11), suponen el 70% del importe adjudicado en el periodo.

Tabla 11:

AÑO	CONTRATO	TIPO	CONCEPTO	LICITADORES	ADJUDICATARIO	IMPORTE
2021	2021/S-NSP/0000011008	Negociado sin publicidad	Desarrollo e implantación del Plan Estratégico de Emfesa	ERNST & YOUNG SERVICIOS CORPORATIVOS S.L. PRICEWATERHOUSE AND COOPERS, NFQ REINVENTING CONSULTING PKF ATTEST SERVICIOS EMPRESARIALES, S.L.	ERNST & YOUNG SERVICIOS CORPORATIVOS S.L.	125.000,00
2022	2021/S-NSP/0000011942	Negociado sin publicidad	Renting de vehículos mediante suministro de pedido abierto.	NORTHGATE ESPAÑA RENTING FLEXIBLE, S.A., LEASE PLAN SERVICIOS S.A.	NORTHGATE ESPAÑA RENTING FLEXIBLE, S.A.	430.920,00
2022	2017/P-SIM/0000002580	Negociado sin publicidad	Mantenimiento del Plan de Sistemas-Prórroga	GUADALTEL, S.A	GUADALTEL, S.A	22.400,00



Se han analizado estas contrataciones y procedimientos negociados sin publicidad y se concluye que, si bien en dos de ellas se puede recurrir al procedimiento negociado sin publicidad (expediente 2021/S-NSP/0000011942 y expediente 2017/P-SIM/0000002580), en el caso del expediente 2021/S-NSP/0000011008: “Desarrollo e implantación del Plan Estratégico de EMFESA” no se cumplen los requisitos del artículo 168 de la LCSP. En este caso, EMFESA defiende en el informe justificativo del expediente la elección del procedimiento negociado sin publicidad exponiendo que: *EMFESA carece de un departamento de estrategia ni recurre a consultorías externas para la elaboración de pliegos. Ello supone que los Pliegos de Prescripciones Técnicas pueden incurrir en omisiones o defectos que, después, en la fase de ejecución del contrato no pueden resolverse, salvo tramitando modificaciones, desistiendo y resolviendo los mismos, con los perjuicios que ello conlleva. Como establecen las Instrucciones Internas de Contratación aprobadas, en el procedimiento negociado el contrato es adjudicado, previa consulta y negociación de los términos del contrato con uno o varios de los empresarios justificadamente seleccionados. De esta forma EMFESA consigue mejorar el contenido y alcance del contrato.* Este motivo plasmado en el informe no es uno de los casos tasados en el artículo 168 de la LCSP para la aplicación del procedimiento negociado sin publicidad.

El procedimiento negociado sin publicidad es un procedimiento excepcional que implica una limitación de los principios de libertad de acceso a las licitaciones y de publicidad de los procedimientos establecidos en el artículo 1 de la LCSP, por lo que solamente puede aplicarse en los casos expresamente tasados en el artículo 168 de la LCSP. Estando fuera de estos casos, estaríamos ante un vicio de la legalidad. Se deben tomar las medidas necesarias para corregir esta circunstancia que, además, dificulta la posibilidad de que el importe de dichos contratos negociados pueda, en su caso, considerarse como elegible a efectos de su financiación con cargo a fondos europeos.

En las alegaciones, al referirse al presente apartado, la entidad justifica la elección de este procedimiento negociado sin publicidad en la particularidad de la “*situación de las pequeñas entidades cuando tienen que contratar trabajos de elevada complejidad*”. A juicio de este órgano de control, dicho argumento no resulta suficiente para justificar la aplicación de un procedimiento de carácter excepcional cuya utilización está estrictamente limitada a los supuestos expresamente



enumerados en el artículo 168 de la LCSP, cuya dicción, únicamente en los siguientes casos, no admite interpretaciones por extensión.

Por otro lado, tal y como recogen los correspondientes informes del artículo 129.3 de la LGP, EMFESA sólo ha publicado uno de los contratos del periodo analizado, concretamente el correspondiente a “Renting de vehículos mediante suministro de pedido abierto”. Por lo tanto, en base a las comprobaciones efectuadas, la empresa tampoco cumple con los preceptos establecidos en el artículo 63 de la LCSP de la publicación de la información relativa a los contratos que celebra en el perfil del contratante.

II.5.3. Análisis de ingresos y gastos

Durante el ejercicio 2020 se produce un descenso de la actividad de EMFESA, debido a la situación de emergencia sanitaria producida por el COVID-19. En el ejercicio 2021, se recuperan los ingresos derivados de la comercialización de activos, si bien la prestación de servicios continúa disminuyendo respecto del año anterior. Durante el ejercicio 2022 se incrementan tanto las ventas como la prestación de servicios, y en el ejercicio 2023 se dispara el importe neto de la cifra de negocios, impulsado por la prestación de servicios, superándose los 20 millones de euros de facturación. Los ingresos provienen fundamentalmente de las áreas de transporte, carga y descarga, gestión de residuos y limpieza integral de vía y estaciones. En el año 2022 la sociedad desarrolla dos nuevas fuentes de ingresos: ingresos por gestión de residuos e ingresos por servicios a ADIF AV y a la DG de la Construcción, que, si bien su contribución al INCN no fue significativa ese año, su aportación se ha disparado en el año 2023.

Respecto a la relación de los gastos con las ventas, los aprovisionamientos se corresponden prácticamente en su totalidad con el epígrafe de trabajos realizados por otras empresas. Según figura en las cuentas anuales de cada ejercicio, en este epígrafe se registran los gastos de subcontrataciones para realizar las prestaciones de servicios encargados por ADIF o ADIF AV. Esta partida de gastos ha ido reduciendo su peso respecto a las ventas, pasando de representar un 72% en 2019 a representar un 26% en 2022. Sin embargo, en el 2023 ha recuperado su peso volviendo nuevamente a representar el 64% de las ventas. Esto se deriva del alto porcentaje de subcontratación, analizado en el apartado II.4.5 del presente informe.



Los gastos de personal han ido incrementando su porcentaje respecto de las ventas, pasando de representar un 16% en 2019 a representar un 54% de las mismas en 2022 y volviendo a situarse en un 21% en el ejercicio 2023. Los gastos de personal y los trabajos realizados por otras empresas suponen año tras año aproximadamente el 80% del INCN de EMFESA.

Respecto a otros gastos de explotación, también ha variado su porcentaje sobre las ventas, pasando del 5% en 2019 a representar el 17% en 2022 y volviendo al 5% en 2023

Los gastos por arrendamientos y por reparaciones y conservación han experimentado un incremento derivado del aumento de los encargos del Plan integral de vías y playas mencionado.

II.5.3. Procedimiento de comercialización de activos

Una de las fuentes de ingresos de EMFESA son las ventas derivadas de la enajenación de activos (Tabla 12) que ponen a disposición de la empresa sus poderes adjudicadores, ADIF y ADIF AV. Por la especialidad del proceso, dado que implica tanto ventas como compras para la sociedad, y la importancia del mismo, se ha procedido a analizarlo de manera independiente en la auditoría.

Tabla 12:

	2019	2020	2021	2022	2023
Ingresos por comercialización de activos	572.239€	696.982€	967.601€	1.199.633€	821.237€

Dado que EMFESA está considerada como parte integrante del Sector Público, pero no se considera poder adjudicador, tiene aprobadas las correspondientes instrucciones internas que regulan los procedimientos de contratación conforme a lo establecido en el artículo 321 de la LCSP para las compras. En este caso, como además son expedientes de ingresos, se aplica la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, habiendo desarrollado EMFESA una normativa interna específica para la enajenación de este tipo de bienes.

EMFESA, de forma preferente, usa la subasta electrónica a través de la plataforma correspondiente, sin embargo, al presentar ciertas limitaciones, en ocasiones utiliza también el sobre cerrado. El proceso de comercialización de activos se inicia con la puesta a disposición de los bienes a enajenar. Se tramita el inicio del expediente y se elabora una memoria justificativa para poder comercializar



dicho material. A continuación, se elabora y tramita el documento de licitación al que acompañará el Pliego de Cláusulas Generales, y en su caso, el Pliego de Cláusulas Particulares. El siguiente paso es recibir las ofertas de los interesados. Una vez finalizado el plazo de presentación, se procede a realizar la apertura de las ofertas. Se procede a la determinación de la oferta que resulte más ventajosa a cuyo licitador se propone la adjudicación del contrato, requiriéndole para que presente la documentación establecida en los Pliegos. Presentada dicha documentación, el órgano de contratación adjudica el contrato, procediéndose a continuación a su formalización.

En el caso de enajenación de materiales, el contrato no genera el derecho a la retirada de los mismos hasta que el adjudicatario no disponga de la orden de entrega, para lo cual debe cumplir los requisitos de seguridad y salud que en cada momento se establezcan. La retirada del material se realizará siempre con constancia documental, mediante escrito en el que intervendrá la entidad encomendada, EMFESA y el adjudicatario.

EMFESA factura al adjudicatario los materiales enajenados. La forma de cobro en este tipo de contratos, con carácter general, es al contado y previo a la entrega del bien. No obstante, pueden acordarse operaciones a crédito y todos los riesgos y obligaciones inherentes a la relación con el cliente, incluido el riesgo de impago, los asume EMFESA, aunque el bien sea propiedad de ADIF. Es en este momento donde se inicia el proceso de compra de los materiales a ADIF. Es la propia EMFESA quien gestiona los expedientes, saca un detalle de las ventas que han realizado en un mes concreto y envía el detalle a ADIF para que pueda realizar la facturación a EMFESA de los activos que le ha traspasado.

En cuanto al proceso de facturación, EMFESA comunica a ADIF las transacciones del periodo y los saldos pendientes. El precio de venta por parte de ADIF se establecerá en función del precio resultante de la adjudicación realizada por EMFESA que detrae de la facturación el importe de la retribución de la sociedad, establecida de acuerdo con las tarifas aprobadas por el Consejo de Administración de ADIF.

En esta tipología de ingresos debemos de mencionar su característica contabilización. En el momento de la comercialización del activo, se contabiliza la factura correspondiente del cliente. Simultáneamente, se dota una provisión, disminuyendo el ingreso anterior en el importe a facturar por ADIF, es decir, en el importe total facturado al cliente menos la comisión a recibir por EMFESA.



Esto se realiza a través de una cuenta de descuento sobre ventas por pronto pago y contra una cuenta de proveedores que hace referencia a las facturas de ADIF pendientes de recibir. En el momento en el que se recibe la factura por parte de ADIF, se realiza un asiento que cancela la cuenta relativa a la factura pendiente contra una de proveedores.

Para que ADIF pueda emitir la factura correspondiente a las actuaciones descritas, precisa disponer de la documentación medioambiental pertinente. Esta documentación no se dispone en el momento de la enajenación del activo, si no que se genera a partir de ese momento, disponiendo de hasta dos años para aportarla. Esto da lugar a que la contabilización de las facturas de ADIF se demore y, como consecuencia, a que la partida de balance “Proveedores, empresas del grupo y asociadas” presente saldos muy elevados.

Para comprobar el cumplimiento del procedimiento de comercialización de activos descrito, se ha analizado una muestra de expedientes que se relacionan en Anexo 1. Del análisis de dichos expedientes en las pruebas de auditoría efectuadas se han obtenido las siguientes conclusiones:

- Existen dos tipos de expedientes: expedientes marco que recogen los términos que serán comunes a todos los contratos de comercialización de activos basados en ese acuerdo marco y los expedientes individuales.
- El procedimiento de adjudicación de los expedientes marco, con carácter general, cumple los preceptos establecidos en la normativa interna reguladora de los procesos de enajenación de activos. Hemos podido comprobar que los expedientes de la muestra incluyen el documento de puesta a disposición, el anuncio de licitación, referencia al Pliego de Cláusulas Generales y el Pliego de Cláusulas Particulares. Los pliegos no están incluidos en los expedientes como tales, pero el anuncio de licitación se remite al Pliego de Cláusulas Generales publicado en la web corporativa, aunque actualmente no se encuentran disponibles. Se utiliza un procedimiento de adjudicación abierto y se emplea el sistema de subasta electrónica. Los expedientes recogen las ofertas recibidas, así como el informe de la subasta. Incluyen el acta de solvencia, dónde se recoge qué licitadores cumplen los requisitos de solvencia y un acta de adjudicación en el que se determina el adjudicatario del contrato. Además, los expedientes incorporan el contrato firmado.



- Con relación a la adjudicación de los expedientes individuales, con carácter general, también cumplen los preceptos establecidos en la normativa interna reguladora de los procesos de enajenación de activos. No obstante, los expedientes no incluyen la comunicación expresa al adjudicatario.

Firmado electrónicamente por D. Antonio Merino Díaz

Interventor Delegado en ADIF

El presente informe puede contener información sensible o de carácter reservado y le ha sido remitido por la Intervención General de la Administración del Estado por ser usted uno de los destinatarios legales del mismo conforme a lo previsto en el Título VI de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y su normativa de desarrollo. Fuera de estos supuestos la Intervención General de la Administración del Estado está sometida por ley al deber de confidencialidad y secreto en relación con su contenido, por lo que queda usted responsable de su tratamiento y difusión, la cual deberá respetar en todo caso la normativa de protección de datos y demás que pudiera resultar de aplicación.



Anexo I

Expedientes analizados en el área de comercialización de activos:

Año	Expediente	Título	Importe adjudicado	Adjudicatario
2023	2023/S-ABT/0000014795	COMERCIALIZACION MATERIALES INUTILES Y UTILES ZONA NORTE 1	2.225.862,50	MARTIN FERRICOS, S.L.
2023	2023/S-ABT/0000014794	COMERCIALIZACION MATERIALES INUTILES Y UTILES ZONA NORESTE	5.514.231,95	TEGA ACTIVOS INDUSTRIALES, S.L.
2023	2023/S-ABT/0000014793	COMERCIALIZACION MATERIALES INUTILES Y UTILES ZONA ESTE	3.656.877,14	RECICLADOS MARIO ESTARLICH, S.L.U.
2020	2020/S-ABT/0000010313	COMERCIALIZACION MATERIALES INUTILES O UTILES ZONA NORESTE	3.267.694,02	TEGA ACTIVOS INDUSTRIALES, S.L.
2020	2020/S-ABT/0000010312	COMERCIALIZACION MATERIALES INUTILES O UTILES ZONA ESTE	2.439.520,36	FERROMETAL OCAÑA, S.L.
2023	2023/S-ABT/0000017301	7 vehículos zona Noreste	36.462,00	MARIO ESTARLICH PEREZ
2023	2023/S-NSP/0000016573	LEVANTE DE VÍA PIZARRAL - GUIJUELO	150.000,00	TRANSPORTES Y EXCAVACIONES HNOS ESPINOSA, S.L.
2023	2023/S-ABT/0000016073	BATEADORA PLASSER 09-32. 2366 EN VILLAVERDE CLASIFICACION	353.000,50	AZVI, S.A.
2022	2022/S-RTG/0000012746	LEVANTA SALAMANCA - PLASENCIA PK 105/400 A 138/470	1.537.755,00	FERROMETAL OCAÑA, S.L.
2022	2022/S-RTG/0000012745	LEVANTE SALAMANCA -PLASENCIA T/NAVALMORAL DE BEJAR-GUIJUELO PPKK 82/103 a 105/400	768.702,00	TRANSPORTES Y EXCAVACIONES HNOS ESPINOSA, S.L.
2020	2020/S-RTG/0000009856	173,46 T. CHATARRA COBRE LIMPIO (HC, SUSTENTADOR Y PENDOLAS) EN ALMACEN CONTRATA EN TARRAGONA CLASIFICACION	875.990,35	RECUPERACION MATERIALES DIVERSOS, S.A.
2020	2020/S-RTG/0000009608	MATERIALES ELECTRIFICACION CORREDOR MEDITERRÁNEO SUBTRAMOSCASTELLBISBAL-MARTEORELL Y MONJOS-SANT SADURNI	573.820,38	DERICHEBOURG ESPAÑA, S.A.U.

EXPEDIENTES DE COMERCIALIZACION MARCO