



SINDICATURA DE COMPTES

EJERCICIO

2015

Informe de fiscalización  
de la Cuenta General de la Generalitat

Volumen II

INFORMES DE FISCALIZACIÓN  
DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA  
GENERALITAT



GENERALITAT  
VALENCIANA



# **INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA GENERAL DE LA GENERALITAT**

**EJERCICIO 2015**



## **VOLUMEN I**

INTRODUCCIÓN Y RESUMEN DE LAS CONCLUSIONES

## **VOLUMEN II**

INFORMES DE FISCALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA GENERALITAT

## **VOLUMEN III**

INFORMES DE FISCALIZACIÓN DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS DE LA GENERALITAT

## **VOLUMEN IV**

INFORMES DE FISCALIZACIÓN DE LAS SOCIEDADES MERCANTILES, ENTIDADES PÚBLICAS EMPRESARIALES Y OTRAS ENTIDADES DE DERECHO PÚBLICO DE LA GENERALITAT

## **VOLUMEN V**

INFORMES DE FISCALIZACIÓN DE LAS FUNDACIONES DEL SECTOR PÚBLICO DE LA GENERALITAT

## **VOLUMEN VI**

INFORMES DE FISCALIZACIÓN DE LOS CONSORCIOS ADSCRITOS A LA GENERALITAT



## **VOLUMEN II**

### **INFORMES DE FISCALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA GENERALITAT**

<b>ÍNDICE</b>	<b>Página</b>
<b>I. CUENTA DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA GENERALITAT</b>	
1. INTRODUCCIÓN	7
2. RESPONSABILIDAD DEL CONSELL DE LA GENERALITAT EN RELACIÓN CON LA CUENTA DE LA ADMINISTRACIÓN	7
3. RESPONSABILIDAD DE LA SINDICATURA DE COMPTES	8
4. FUNDAMENTOS DE LA OPINIÓ CON SALVEDADES	9
5. OPINIÓ CON SALVEDADES	15
6. PÁRRAFOS DE ÉNFASIS	15
7. OTRAS CUESTIONES QUE NO AFECTAN A LA OPINIÓ	20
8. CONCLUSIONES SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE OTROS REQUERIMIENTOS LEGALES Y REGLAMENTARIOS	21
9. RECOMENDACIONES	23
<b>APÉNDICE 1. MARCO NORMATIVO</b>	<b>25</b>
<b>APÉNDICE 2. OBSERVACIONES ADICIONALES DE LA AUDITORÍA FINANCIERA</b>	<b>26</b>
1. Información adicional sobre las salvedades del informe de auditoría financiera	26
2. Balance	39
3. Cuenta del resultado económico-patrimonial	55
4. Estado de liquidación del presupuesto	58
5. Liquidación del presupuesto de gastos	63
6. Liquidación del presupuesto de ingresos	68
7. Memoria	79
8. Endeudamiento	88
<b>II. CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA GENERALITAT</b>	
1. INTRODUCCIÓN	97
2. RESPONSABILIDAD DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN	97
3. RESPONSABILIDAD DE LA SINDICATURA DE COMPTES	97
4. FUNDAMENTOS DE LA OPINIÓ CON SALVEDADES	98



<b>5. OPINIÓN CON SALVEDADES</b>	<b>102</b>
<b>6. OTRAS CUESTIONES QUE NO AFECTAN A LA OPINIÓN</b>	<b>102</b>
<b>7. RECOMENDACIONES</b>	<b>103</b>
<b>APÉNDICE 1. NORMATIVA DE APLICACIÓN</b>	<b>106</b>
<b>APÉNDICE 2. INFORMACIÓN ADICIONAL Y OBSERVACIONES QUE NO AFECTAN A LA OPINIÓN</b>	<b>108</b>
<b>III. GASTOS DE PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA GENERALITAT</b>	
<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>129</b>
<b>2. RESPONSABILIDAD DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA GENERALITAT</b>	<b>129</b>
<b>3. RESPONSABILIDAD DE LA SINDICATURA DE COMPTES</b>	<b>130</b>
<b>4. AUDITORÍA FINANCIERA</b>	<b>131</b>
4.1 Opinión	131
4.2 Otras cuestiones que no afectan a la opinión	131
<b>5. FISCALIZACIÓN DE CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD</b>	<b>133</b>
5.1 Conclusiones	133
<b>6. AUDITORÍA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN DEL PERSONAL DOCENTE Y DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO</b>	<b>134</b>
6.1 Conclusiones y recomendaciones	134
<b>APÉNDICE 1. LA GESTIÓN DEL PERSONAL DE LA GENERALITAT</b>	<b>141</b>
<b>APÉNDICE 2. METODOLOGÍA DE LA AUDITORÍA DEL CONTROL INTERNO</b>	<b>146</b>
<b>TRÁMITE DE ALEGACIONES</b>	<b>149</b>
<b>ANEXO I</b> Cuentas anuales de los cuentadantes	
<b>ANEXO II</b> Alegaciones de los cuentadantes e informe sobre dichas alegaciones	

**NOTA SOBRE LA UNIDAD MONETARIA**

Todos los datos económicos del Informe vienen expresados en millones de euros. Se ha efectuado un redondeo para mostrar un decimal; los datos representan siempre el redondeo de cada valor exacto y no la suma de datos redondeados. Los porcentajes también están calculados sobre los valores exactos y no sobre los redondeos.



## **I. CUENTA DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA GENERALITAT**

## **1. INTRODUCCIÓN**

La Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, en virtud de lo dispuesto en el artículo 8.3 de la Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Comptes, y conforme a lo previsto en el Programa Anual de Actuación de 2016 (PAA2016), ha auditado la Cuenta de la Administración de la Generalitat del ejercicio 2015 con el alcance que se describe en los siguientes párrafos. La Cuenta está formada por el balance a 31 de diciembre de 2015, la cuenta del resultado económico-patrimonial, la liquidación del presupuesto y la memoria correspondientes al ejercicio terminado en dicha fecha, y se adjunta íntegramente en el anexo I de este Informe.

El alcance de la presente auditoría está delimitado de la siguiente forma:

- Capítulo 1 del presupuesto “Gastos de personal” y sus equivalentes en el balance y en la cuenta del resultado económico-patrimonial. La revisión de este capítulo se realiza en el informe especial que la Sindicatura emite sobre dicha área, de acuerdo con lo previsto en el PAA2016. Dicho informe muestra una opinión favorable.
- Capítulo 2 “Compra de bienes corrientes y gastos de funcionamiento”, capítulo 6 “Inversiones reales” y sus equivalentes en el balance y en la cuenta del resultado económico-patrimonial. La fiscalización de estos capítulos ha sido de cumplimiento, y sus resultados se muestran en el informe especial que la Sindicatura emite sobre la contratación del ejercicio 2015, de acuerdo con lo previsto en el PAA2016. Dicho informe muestra una opinión con salvedades.
- Capítulo 4 “Transferencias corrientes”, capítulo 7 “Transferencias de capital” y sus equivalentes en la cuenta del resultado económico-patrimonial. El alcance de la auditoría financiera se ha limitado a las líneas de subvenciones del Plan de Vivienda, de la Feria Muestrario Internacional de Valencia (FMI) y de las universidades públicas valencianas.

## **2. RESPONSABILIDAD DEL CONSELL DE LA GENERALITAT EN RELACIÓN CON LA CUENTA DE LA ADMINISTRACIÓN**

La Intervención General de la Generalitat (IGG) tiene la responsabilidad de elaborar la Cuenta de la Administración adjunta y, en su caso, formular conclusiones sobre la adecuación a la legalidad de las operaciones revisadas, de forma que exprese la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, de los resultados y de la ejecución del presupuesto de la Administración de la Generalitat, de conformidad con el marco normativo de información financiera pública aplicable a la Entidad, que se identifica en la nota 4.a.2 de la memoria de la Cuenta de la Administración. También es responsable del control interno que consideren necesario para permitir la preparación de cuentas anuales libres de incorrección material, debida a fraude o error.



La mencionada Cuenta fue presentada a la Sindicatura de Comptes por la IGG el 29 de junio de 2016, conforme a la normativa de aplicación.

### **3. RESPONSABILIDAD DE LA SINDICATURA DE COMPTES**

La responsabilidad de la Sindicatura de Comptes es expresar una opinión sobre las cuentas anuales adjuntas y, en su caso, formular conclusiones sobre la adecuación a la legalidad de las operaciones revisadas, basada en la fiscalización realizada. Para ello, hemos llevado a cabo el trabajo de conformidad con los *Principios fundamentales de fiscalización de las instituciones públicas de control externo* y con las normas técnicas de fiscalización aprobadas por el Consell de la Sindicatura recogidas en el *Manual de fiscalización* de la Sindicatura de Comptes. Dichos principios exigen que cumplamos los requerimientos de ética, así como que planifiquemos y ejecutemos la auditoría con el fin de obtener una seguridad razonable de que las cuentas anuales están libres de incorrecciones materiales.

Una auditoría requiere la aplicación de procedimientos para obtener evidencia de auditoría sobre los importes y la información revelada en las cuentas anuales. Los procedimientos seleccionados dependen del juicio del auditor, incluida la valoración de los riesgos de incorrección material en las cuentas anuales debida a fraude o error. Al efectuar dichas valoraciones del riesgo, el auditor tiene en cuenta el control interno relevante para la formulación por parte de la Entidad de las cuentas anuales, con el fin de diseñar los procedimientos de auditoría que sean adecuados en función de las circunstancias, y no con la finalidad de expresar una opinión sobre la eficacia del control interno de la Entidad. Una auditoría también incluye la evaluación de la adecuación de las políticas contables aplicadas y de la razonabilidad de las estimaciones contables realizadas por la dirección, así como la evaluación de la presentación de las cuentas anuales tomadas en su conjunto.

Consideramos que la evidencia de auditoría obtenida proporciona una base suficiente y adecuada para nuestra opinión de auditoría con salvedades.

#### **4. FUNDAMENTOS DE LA OPINIÓN CON SALVEDADES**

En el apartado 1 del apéndice 2 de este Informe se ofrece información más detallada sobre algunas de las salvedades que se describen a continuación.

##### **a) Inmovilizado no financiero**

No existe un inventario completo y actualizado que recoja detalladamente la composición, ubicación y valoración de los principales epígrafes del inmovilizado no financiero. El sistema contable sólo permite obtener el detalle de los movimientos que se han producido en el ejercicio. Tampoco se recogen en las cuentas las amortizaciones de los elementos del inmovilizado sujetos a depreciación. En consecuencia, no hemos podido verificar la razonabilidad de los saldos de esos epígrafes a 31 de diciembre de 2015, que en conjunto ascienden a 17.309,6 millones de euros, ni de su impacto en la cuenta del resultado económico-patrimonial de dicho ejercicio.

##### **b) Liquidaciones anuales de contratos de concesión administrativa para la prestación del servicio de asistencia sanitaria**

A 31 de diciembre de 2015 están pendientes de aprobación, o en trámite de elaboración, 26 liquidaciones anuales de cinco contratos de concesión administrativa para la prestación del servicio de asistencia sanitaria integral de los departamentos de salud de Alzira, Torrevieja, Dénia, L'Horta Manises y Elx-Crevillent. Al no conocerse los importes definitivos de dichas liquidaciones, no es posible determinar los efectos que tendría su adecuado reflejo contable sobre la Cuenta de la Administración del ejercicio 2015.

Por otra parte, durante 2015 se han aprobado y contabilizado cinco liquidaciones anuales de los ejercicios 2008 a 2012 del contrato del departamento de salud de Alzira. Tres de estas liquidaciones, las correspondientes a 2008, 2009 y 2010, presentan saldos a favor de la concesionaria por un importe conjunto de 8,9 millones de euros; las de 2011 y 2012 muestran saldos a favor de la Generalitat por un importe conjunto de 19,4 millones de euros. Sobre la contabilización realizada deben señalarse las siguientes observaciones importantes: en primer lugar, que todas las liquidaciones se contabilizan por sus saldos netos y no por los diferentes elementos de gastos e ingresos que las constituyen; y en segundo lugar, que se han imputado en las cuentas de gastos e ingresos de ejercicios anteriores de la cuenta del resultado económico patrimonial del ejercicio 2015, cuando su reflejo más adecuado hubiera sido en la cuenta 120 "Resultados de ejercicios anteriores".

**c) Ayudas del Plan de Vivienda**

A 31 de diciembre de 2015 figura contabilizada en la cuenta 409 “Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto” la cantidad de 63,3 millones de euros correspondiente a las ayudas concedidas en materia de vivienda. Durante 2015 se han adicionado a esta cuenta 40,1 millones de euros, cantidad reconocida en la resolución de la consellera de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio de 9 de julio de 2015. En línea con lo indicado en el Informe de 2014, esta circunstancia no permite asegurar que puedan existir o concederse otras ayudas que estén pendientes de imputarse al presupuesto y de contabilizarse en la cuenta 409.

**d) Liquidaciones tributarias**

Entre los derechos pendientes de cobro a 31 de diciembre de 2015 figuran 315,3 millones de euros por el Impuesto de Sucesiones y Donaciones (ISD) y por el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITP-AJD), que comprenden las liquidaciones tributarias emitidas por la Administración Valenciana como consecuencia de la comprobación de valores. No se ha dispuesto de la información necesaria y suficiente para determinar la cuantía de las regularizaciones o correcciones valorativas contables a practicar por las liquidaciones contabilizadas que estén prescritas o impugnadas –o en periodo de impugnación– ante los tribunales competentes. No obstante lo anterior, es importante señalar que la Inspección de Servicios del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ha cuantificado en 72,4 millones de euros el importe no cobrable a 31 de diciembre de 2015.

Sobre los asuntos anteriores, la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico ha aportado, con posterioridad al plazo de alegaciones, determinada información importante, que se resume en el apéndice 2 de este Informe.

**e) Infraestructuras educativas ejecutadas por CIEGSA**

En 2015 se ha cambiado el criterio de contabilización de las infraestructuras (colegios) y sus equipamientos ejecutadas por la empresa pública CIEGSA, con objeto de que el inmovilizado refleje la totalidad de los bienes recibidos cuya titularidad corresponde a la Administración de la Generalitat, con independencia de si están o no inventariados. A tal efecto se ha registrado en la cuenta 229 “Otro inmovilizado material, servicio educativo” la cantidad de 1.043,9 millones de euros por el coste de construcción de las infraestructuras recibidas, con contrapartida en la cuenta 779 “Ingresos y beneficios de ejercicios anteriores”, y la de 0,5 millones de euros por los bienes muebles, con contrapartida en la cuenta 778

“Ingresos extraordinarios”. Esta contabilización es correcta en lo que respecta a las cuentas 229 y 778, pero la contrapartida a la cuenta 779 debería haber sido la cuenta 120 “Resultados de ejercicios anteriores”.

Por otra parte, falta por contabilizar la recepción de los bienes muebles e inmuebles correspondientes a los centros docentes de educación infantil, primaria y especial y su posterior entrega a los ayuntamientos, lo que supondría:

- En lo que respecta a la recepción, un cargo en la cuenta 229 por 1.113,1 millones de euros con abono a la cuenta 120 “Resultados de ejercicios anteriores” por 1.104,1 millones de euros y a la cuenta 129 “Resultados del ejercicio” por 9 millones de euros, correspondiendo esta última cantidad a la facturación de CIEGSA de 2015.
- Y por su posterior entrega a los ayuntamientos, un cargo a la cuenta 108 “Patrimonio entregado en cesión” con abono a la cuenta 229 por 1.113,1 millones de euros.

Además, debería contabilizarse la amortización acumulada de los bienes depreciables que controla la Generalitat (construcciones y mobiliario), desde su puesta en funcionamiento.

Con respecto a la deuda comercial pendiente de pago a CIEGSA, figura registrada en la cuenta 409 “Acreedores por operaciones pendientes de aplicar al presupuesto” por el importe de 199,9 millones de euros. Si bien la vigencia del convenio de 2001 terminó el 31 de diciembre de 2015, no consta que la Generalitat haya concretado la forma y plazo para liquidar dicha deuda, por lo que no es posible evaluar si su ubicación en la cuenta 409 es correcta.

**f) Riesgos con la Sociedad de Garantía Recíproca de la Comunitat Valenciana (SGR)**

La cuenta 565 “Fianzas y depósitos constituidos a corto plazo” del activo del balance a 31 de diciembre de 2015 muestra un saldo de 128,7 millones de euros, de los que 128,5 millones de euros son consecuencia de la contabilización realizada sobre las operaciones fallidas derivadas del contrato de reafianzamiento firmado con la SGR.

En opinión de esta Sindicatura, las obligaciones de pago derivadas de las operaciones fallidas de este contrato no deberían implicar el reconocimiento de un activo para la Generalitat, sino que representan un gasto o pérdida que debe contabilizarse en la cuenta del resultado económico-patrimonial del ejercicio en que se devengan e imputarse al presupuesto cuando sean exigibles. En el

ejercicio 2015 se ha dado un tratamiento contable que, si bien no se ajusta totalmente al criterio de la Sindicatura, sí que registra el gasto en la cuenta de resultados. Así, continúan activados en la cuenta 565 los fallidos asumidos por la Generalitat, sobre la base de que se espera su recuperación de la SGR, y se ha dotado con cargo a gastos del ejercicio una provisión para insolvencias de créditos por la totalidad de la cuenta 565. Al respecto debe señalarse que, atendiendo a los años de generación de la deuda registrada en la cuenta 565, la dotación a la provisión debería haberse realizado con cargo a la cuenta de gastos del ejercicio 2015 por 10,2 millones de euros y a la cuenta 120 “Resultados de ejercicios anteriores” por 118,3 millones de euros.

Por otra parte, figuran también contabilizadas dos provisiones relacionadas con la SGR en el epígrafe de “Provisiones para riesgos y gastos” del pasivo del balance:

- La cantidad de 19,5 millones de euros correspondiente a las responsabilidades probables derivadas del contrato de reafianzamiento según las estimaciones comunicadas por el IVF a la IGG, si bien no se indican los criterios utilizados. A tal efecto, se recomienda que las estimaciones del IVF contengan la información suficiente para que la IGG pueda realizar las comprobaciones necesarias previas a su contabilización, y la Sindicatura las correspondientes a su fiscalización. El riesgo vivo por avales de este contrato asciende a 111,7 millones de euros.
- La cantidad de 200 millones de euros, que cubre el riesgo por el importe total del contrato de aval firmado por la Generalitat y la SGR el 26 de julio de 2013.

**g) Convenios de financiación de la Feria Muestrario Internacional de Valencia (FMI)**

Durante los ejercicios de vigencia de los convenios firmados en 2002 y en 2007 para la financiación de las inversiones del “plan de modernización” de la FMI, la Generalitat se ha hecho cargo de la totalidad de la carga financiera al no contar la FMI con los recursos necesarios. Considerando los antecedentes descritos, y teniendo en cuenta la información disponible sobre la situación económica de la FMI, la Sindicatura ha venido manifestando en los últimos informes que deberían aplicarse las normas de contabilización que contempla el apartado 3.1 del documento número 5 de principios contables públicos, actualmente vigentes, lo que comportaría la contabilización en el subsistema contable económico-patrimonial de un cargo por subvenciones de capital a la FMI con abono al pasivo del balance en lo que respecta a las cuotas de capital pendientes.

En 2015 se ha dado un tratamiento contable que es parcialmente ajustado al criterio de la Sindicatura de Comptes. Así, se ha contabilizado el capital pendiente por 505,4 millones de euros mediante el cargo a la cuenta 656 “Subvenciones de capital”, pero la contrapartida ha sido la cuenta de “Provisiones para riesgos y gastos a largo plazo”. Se considera, por tanto, que la cantidad contabilizada en esta última cuenta debería reclasificarse a las cuentas correspondientes a largo y corto plazo con entidades de crédito por 488,1 millones de euros y 17,3 millones de euros, respectivamente.

**h) Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto**

Dentro del epígrafe “Acreedores presupuestarios” del pasivo del balance figura la cuenta 409 “Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto”, con un saldo a 31 de diciembre de 2015 de 871,2 millones de euros. Si las obligaciones que figuran en esta cuenta se hubiesen aplicado a los presupuestos de los ejercicios en que se devengaron los gastos, el efecto neto sobre el resultado presupuestario del ejercicio 2015 sería una disminución de su saldo negativo en 420,6 millones de euros.

**i) Acreedores por periodificación de gastos presupuestarios**

Dentro del epígrafe “Acreedores no presupuestarios” del pasivo del balance figura la cuenta 411 “Acreedores por periodificación de gastos presupuestarios”, con un saldo a 31 de diciembre de 2015 de 965,0 millones de euros. Este saldo está formado por varios conceptos, algunos de los cuales deberían presentarse en otras cuentas del balance. Así, en lo que respecta al concepto “Convenios deuda sanitaria”, su saldo de 191,7 millones de euros debería reclasificarse a las cuentas correspondientes a largo y corto plazo con entidades de crédito por 95,8 millones de euros en cada una de ellas. Por lo que se refiere a la cuenta “Convenios con Universidades Públicas”, debería reclasificarse a las cuentas correspondientes de largo plazo la cantidad de 372,8 millones de euros. También debería reclasificarse la parte a largo plazo de los contratos de pago aplazado.

Respecto a otros conceptos de esta cuenta 411, si las obligaciones se hubiesen aplicado a los presupuestos de los ejercicios en que se devengaron los gastos, el efecto neto sobre el resultado presupuestario del ejercicio 2015 sería una disminución de su saldo negativo en el importe de 58,0 millones de euros.

**j) Provisión para insolvencias**

La provisión para insolvencias debe cubrir la totalidad de los derechos que se estimen de dudoso cobro. En este sentido se considera que debería aumentarse en el importe de 286,0 millones

de euros por los siguientes conceptos: los derechos pendientes de cobro reconocidos en los ejercicios 2010 y anteriores no cubiertos por la provisión (159,2 millones de euros) y los derechos de fondos europeos que fueron contabilizados mediante previsiones de ingresos, relativos al pendiente de cobro de los ejercicios 2011 a 2014 (cuyo importe pendiente a 31 de diciembre de 2015 asciende a 126,8 millones de euros).

#### **k) Memoria**

Si bien la memoria de la Cuenta de la Administración se ha reducido en tamaño (607 páginas en 2015 frente a 909 en 2014), continúa siendo extensa debido a que incluye información muy detallada sobre asuntos cuya importancia relativa en términos de cuentas anuales es escasa. Sin embargo, debería completarse con la información sobre otros aspectos significativos atendiendo a las normas contables de aplicación. Entre las mejoras y correcciones que deberían practicarse en el contenido informativo de la memoria pueden señalarse las siguientes:

- Presupuesto de ingresos del ejercicio corriente. Información sobre la ejecución de los principales recursos, tanto tributarios como no tributarios, con especial referencia al sistema de financiación de las comunidades autónomas.
- Información sobre los reintegros derivados de correcciones financieras de la Unión Europea, tanto de los practicados en el ejercicio como de los que estén en curso a la fecha de elaborarse la Cuenta de la Administración.
- Situación patrimonial. Véase el párrafo a) del apartado 6.
- Compromisos de gastos con cargo a ejercicios posteriores. En la memoria se cuantifican estos gastos por un total de 47.440,9 millones de euros, pero a dicha cantidad deben sumarse 732,3 millones de euros correspondientes a convenios y acuerdos que también serán objeto de imputación anual a los ejercicios previstos por los calendarios correspondientes.
- Otros aspectos importantes, entre los que se pueden destacar: las bases de presentación y normas de valoración aplicadas, en especial sobre el inmovilizado; composición y características del inmovilizado no financiero; deudores no presupuestarios; provisiones; contingencias; pagos pendientes de aplicación; contratación; gastos con financiación afectada; hechos posteriores.

El conjunto de las salvedades expuestas supone los siguientes efectos netos sobre los diversos componentes de la Cuenta de la Administración

del ejercicio 2015:

- Balance. En el activo, los deudores disminuirían en 286,0 millones de euros. En el pasivo: los fondos propios disminuirían en 286,0 millones de euros (pasando a -25.705,1 millones de euros); las provisiones para riesgos y gastos disminuirían en 505,4 millones de euros; los acreedores a largo plazo aumentarían en 956,7 millones de euros y los acreedores a corto plazo disminuirían en 451,3 millones de euros.
- Cuenta del resultado económico-patrimonial. El resultado del ejercicio 2015 disminuiría en 1.202,6 millones de euros (pasando a -5.745,8 millones de euros)
- Liquidación del presupuesto. El resultado presupuestario del ejercicio disminuiría su importe negativo en 478,6 millones de euros, pasando a -3.707,3 millones de euros.
- Memoria. El remanente de tesorería incrementaría su importe negativo en 286 millones de euros (pasando a -2.879,7 millones de euros). Los compromisos de gastos con cargo a ejercicios futuros aumentarían su importe en 732,3 millones de euros.

## **5. OPINIÓN CON SALVEDADES**

En nuestra opinión, excepto por los posibles efectos de las limitaciones al alcance descritas en los párrafos a) a d), y excepto por los efectos de los hechos descritos en los párrafos e) a k) del apartado “Fundamentos de la opinión con salvedades”, la Cuenta de la Administración -auditada con el alcance descrito en el apartado 1- expresa, en todos los aspectos significativos, la imagen fiel del patrimonio y de la situación financiera de la Administración de la Generalitat a 31 de diciembre de 2015, así como de sus resultados económicos y presupuestarios correspondientes al ejercicio anual terminado en dicha fecha, de acuerdo con el marco normativo de información financiera que resulta de aplicación y, en particular, con los principios y criterios contables y presupuestarios contenidos en el mismo.

## **6. PÁRRAFOS DE ÉNFASIS**

Llamamos la atención sobre los siguientes aspectos que figuran o se desprenden de la información contenida en la Cuenta de la Administración, junto con los comentarios que la Sindicatura considera de interés para una mejor comprensión de los mismos:

### **a) Situación patrimonial**

Como en ejercicios anteriores, se observa un grave desequilibrio en el patrimonio neto de la Administración a 31 de diciembre de 2015. Analizando las cifras que muestra el balance, y por tanto sin



considerar los efectos de la auditoría financiera que se describen en el apartado 4, se constatan los siguientes aspectos importantes:

- Los fondos propios (o patrimonio neto) tienen un importe negativo de 25.419,1 millones de euros, que está originado por los resultados negativos de 2015 unido al de ejercicios anteriores, que no son compensados con la cuenta de patrimonio.
- El pasivo propiamente dicho, constituido por los epígrafes de acreedores a largo y corto plazo, asciende a un total de 45.092,2 millones de euros, que es superior al doble del total del activo. Dentro de los acreedores se pueden constatar como más significativos los representativos del endeudamiento financiero, que ascienden a 39.579,9 millones de euros, importe que representa el 87,8% del total de acreedores.
- En cuanto a los acreedores no financieros, es importante señalar los registrados en las cuentas 409 y 411, por importe conjunto de 1.836,2 millones de euros (2.590,4 millones de euros en 2014), que representan gastos realizados en 2015 y anteriores pero que se imputarán a los presupuestos de ejercicios posteriores.
- El fondo de maniobra alcanza al cierre del ejercicio 2015 el importe negativo de 10.078,3 millones de euros (10.941 millones de euros en 2014), lo que pone de manifiesto una posición delicada en la liquidez y solvencia a corto plazo de la Generalitat.
- En el subsistema contable presupuestario, cabe asimismo señalar los importes negativos en el resultado presupuestario, 4.185,9 millones de euros, y en el remanente de tesorería, 2.593,7 millones de euros.
- La liquidación del presupuesto muestra la significativa proporción que tiene el endeudamiento como fuente de recursos de la Generalitat, seguida de los ingresos procedentes del Estado.

En aplicación de los principios contables públicos se presume, salvo prueba en contrario, que la actividad de la Generalitat continuará por tiempo indefinido. No obstante lo anterior, y en línea con la normativa contable más actual, se recomienda que la memoria de la Cuenta de la Administración contenga, en la nota dedicada a las bases de presentación de las cuentas anuales, información más detallada respecto a los factores que inciden en el funcionamiento normal de la Generalitat, como la situación económico-patrimonial y su relación con el sistema de financiación, y aquellos que lo mitigan, como la posible disposición de planes viables de reequilibrio financiero.

b) Deuda financiera

La deuda financiera a 31 de diciembre de 2015 asciende a 39.579,9 millones de euros, clasificada en 33.858,2 millones de euros a largo plazo y 5.721,7 millones de euros a corto plazo. El incremento experimentado durante 2015 en las cuentas representativas del endeudamiento financiero, un 13,4%, se ha debido principalmente, por cuarto año consecutivo, a dos factores: por los préstamos formalizados al amparo de los mecanismos estatales de financiación y por la asunción de deuda financiera de otros entes.

- *Mecanismos estatales de financiación*

En 2015 los fondos obtenidos de los mecanismos extraordinarios estatales de financiación han ascendido a 8.750,4 millones de euros. Los préstamos se han instrumentado a través de los compartimentos del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas denominados Fondo de Liquidez Autonómico (FLA) y Fondo Social (FS), más una pequeña parte del FLA de 2014. Con dichos fondos la Generalitat ha pagado deudas financieras y comerciales de entes públicos por un total de 578,7 millones de euros, distribuidos de la siguiente forma: de entidades del sector público instrumental, 516,1 millones de euros; de universidades públicas, 13,5 millones de euros; de la FMI y de la IFA, 49,1 millones de euros. También se han pagado 8.171,7 millones de euros de obligaciones de la Administración valenciana.

En datos acumulados desde 2012, la financiación total obtenida de los mecanismos estatales de financiación asciende a 32.049,8 millones de euros, desglosada como sigue: 10.902,4 millones en 2012, 4.119,5 millones en 2013, 8.277,5 millones en 2014 y 8.750,4 millones en 2015. Con dichos fondos la Generalitat ha pagado deudas financieras y comerciales distribuidas de la siguiente forma: de entidades del sector público instrumental, 3.450,3 millones de euros; de universidades públicas, 211,6 millones de euros; de la FMI y de la IFA, 66,4 millones de euros; de la Administración valenciana, 28.321,5 millones de euros.

La Comunitat Valenciana es la segunda comunidad que mayor financiación ha recibido de estos mecanismos estatales. Con ellos ha podido compensar la menor financiación relativa recibida del modelo vigente de financiación autonómica, tanto si se compara en términos per cápita como por población ajustada. Ahora bien, las consecuencias para la Generalitat

son muy diferentes según sea la procedencia de la financiación. Si los fondos llegasen a través del sistema de financiación autonómica no incrementarían el endeudamiento; mientras que sí lo aumentan cuando se obtienen por la vía del FLA.

- *Asunción de deuda financiera de entes públicos*

Durante 2015 se han asumido 0,4 millones de euros de deudas financieras mediante la subrogación de préstamos de entidades del sector público instrumental. En datos acumulados desde el ejercicio 2012, la deuda asumida por este concepto asciende a 3.591,3 millones de euros, desglosada como sigue: 2.697,6 millones en 2012, 614,9 millones en 2013, 278,4 millones en 2014 y 0,4 millones en 2015.

En 2015 también se ha contabilizado deuda financiera por 235,6 millones de euros correspondiente a las obligaciones y préstamos emitidos por las universidades públicas valencianas para la financiación de sus planes de inversión. Al respecto, cabe señalar que en 2014 también se contabilizaron 284,4 millones de euros de otras deudas financieras de las universidades que fueron asumidas por los convenios firmados en dicho año.

Por último, es importante destacar que en 2015 se han contabilizado, aunque en cuentas de provisiones para riesgos y gastos, 505,4 millones de euros correspondientes a préstamos de la FMI.

- *Otros datos importantes*

Cabe también señalar que durante 2015 se han refinanciado a largo plazo deudas que fueron formalizadas en 2014 a corto plazo, por importe de 91,2 millones de euros.

Por último, y aunque no tengan la consideración de financieras, es importante constatar las deudas con la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y con la Seguridad Social por 521,5 y 141,5 millones de euros, respectivamente.

c) *Ingresos*

La previsión inicial de ingresos de 2015 ha ascendido a 17.191,4 millones de euros, superior en un 7,2% y en un 2,8%, respectivamente, a la inicial y definitiva de 2014. Durante 2015 se han practicado modificaciones por 2.678,4 millones de euros, situando las previsiones definitivas en 19.869,8 millones de euros.

La mayor parte de las modificaciones se han producido en el capítulo de pasivos financieros.

Los pasivos financieros y los tributos cedidos son las principales fuentes de ingresos de la Generalitat, representando el 90,6% de los derechos reconocidos en 2015. La tercera categoría de ingresos son las transferencias procedentes del Estado, cuya participación es del 5,3% en 2015.

Los derechos reconocidos por pasivos financieros han ascendido a 8.844,3 millones de euros, procediendo en su mayor parte de los préstamos concertados por el FLA y el FS. Por su parte, los tributos cedidos ascienden a 8.819,3 millones de euros, que comprenden 7.364,8 millones de euros de los gestionados por el Estado (impuesto sobre la renta de las personas físicas, impuesto sobre el valor añadido e impuestos especiales) y 1.454,5 millones de euros de los gestionados por la Generalitat (los más importantes son los impuestos sobre sucesiones, donaciones, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados). Finalmente cabe citar las transferencias procedentes del Estado, que han ascendido a 1.042,2 millones de euros. Dentro de ellas figura el concepto “Transferencias con financiación incondicionada” con 875,3 millones de euros, en el que uno de sus componentes es el Fondo de Suficiencia Global. Éste presenta un saldo negativo de 1.468,7 millones de euros y se convierte así en una de las principales causas del menor rendimiento del sistema de financiación autonómica en la Comunitat Valenciana.

Es destacable que los ingresos del sistema de financiación apenas cubran el 51,4% del total del presupuesto de gastos de la Cuenta de la Administración del ejercicio 2015, o el 68,4% si se excluyen los gastos del endeudamiento (capítulos 3 y 9).

- d) Asunción de deuda financiera de las universidades públicas valencianas.

En 2015 se ha producido un cambio de criterio en cuanto a la contabilización de la deuda suscrita por las universidades públicas para la financiación de sus planes de inversiones. Según se indica en la nota 2 del apartado 1 de la Cuenta de la Administración, y siguiendo el criterio de la Sindicatura de Comptes, se ha registrado en el pasivo del balance la cantidad de 235,6 millones de euros correspondiente a los capitales pendientes de los préstamos y obligaciones suscritas por las universidades públicas para la financiación de sus planes de inversiones. La contabilización ha consistido en un cargo a la cuenta 656 “Subvenciones de capital” con abono a las cuentas de “Acreedores financieros a largo plazo” y “Acreedores financieros a corto plazo” por las cantidades de 225,4 y 10,2 millones de euros, respectivamente.

e) Provisiones financieras.

También durante 2015 han tenido lugar cambios de criterio, de los que se informa en el apartado 1.1 de la Cuenta de la Administración, en la contabilización de las provisiones financieras.

En lo que respecta al largo plazo, en 2014 se efectuaron correcciones valorativas de las inversiones correspondientes a sociedades mercantiles participadas mayoritariamente, así como de las entidades de derecho público. En 2015 también se ha corregido el valor de las inversiones correspondientes a sociedades mercantiles participadas minoritariamente, fundaciones, consorcios y otras entidades, dotándose la provisión por importe de 810,8 millones de euros. El desglose por entidades figura en la nota 4F de la memoria.

Y en cuanto al corto plazo, la nueva provisión dotada en 2015 comprende dos aspectos: por una parte, la cantidad de 1.132,4 millones de euros por los créditos a corto plazo surgidos como consecuencia de los pagos realizados por la Administración por cuenta de sus entidades con ocasión de los distintos mecanismos de financiación puestos en marcha por el Estado en el ejercicio 2015 y anteriores; y por otra parte, la cantidad de 128,7 millones de euros para la cobertura total de la cuenta 565 que comprende los fallidos derivados del contrato de reafianzamiento con la SGR y el aval ejecutado de la Institución Ferial Alicantina (IFA).

## **7. OTRAS CUESTIONES QUE NO AFECTAN A LA OPINIÓN**

Aunque no se trata de asuntos que deban ser reflejados en las cuentas anuales, a efectos de un mejor entendimiento de nuestro trabajo de auditoría y de nuestras responsabilidades como auditores, ponemos de manifiesto lo siguiente:

- a) En julio de 2016 se ha practicado y comunicado la liquidación definitiva de los recursos del sistema de financiación de las comunidades autónomas y de la participación en los fondos de convergencia autonómica regulados en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, correspondiente al ejercicio 2014, de la que resulta a la Comunitat Valenciana un saldo positivo por importe de 1.315,0 millones de euros. Por disposición de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, el saldo a favor será abonado mediante pagos de las liquidaciones positivas, descontando de ellos por compensación el importe de los saldos a favor del Estado.
- b) En cumplimiento del artículo 96 de la LHPSPIS, la IGG ha elaborado los planes anuales de control y de auditorías de 2016, entre los que figuran el plan de control financiero permanente y el plan de

controles específicos. Los planes anteriores incluyen actuaciones sobre áreas determinadas de la Administración que, según ha manifestado la IGG, estaban en fase de ejecución o terminación a la fecha de redactarse este Informe. El análisis de los resultados de dichos controles será realizado por esta Sindicatura, en su caso, en la fiscalización del ejercicio 2016.

Adicionalmente, como parte de la fiscalización realizada, se incluyen en el Apéndice 2 aquellas observaciones que no afectan a la opinión, junto con determinada información adicional que la Sindicatura considera que puede resultar de interés a los destinatarios y usuarios del presente Informe.

## **8. CONCLUSIONES SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE OTROS REQUERIMIENTOS LEGALES Y REGLAMENTARIOS**

- a) Sobre el presupuesto inicial del ejercicio 2015 se han practicado modificaciones que han ascendido en términos netos a un total de 2.678,4 millones de euros, habiendo incrementado la dotación inicial en un 15,6%. Las modificaciones presupuestarias por generación y por suplemento de crédito son las más importantes y la mayor parte de ellas tienen por objeto dotar créditos para el reconocimiento y pago de las obligaciones atendidas mediante los mecanismos extraordinarios de financiación. En el caso de los suplementos (1.140,1 millones de euros), se han destinado a dotar créditos para gastos realizados, en 2015 o en ejercicios anteriores, sin consignación presupuestaria. También mediante otros expedientes de modificación, por transferencias o ajustes técnicos, se han habilitado créditos para imputar gastos realizados sin consignación o consignación insuficiente.

Tal como se indicó en el informe de 2014, respecto a las obligaciones que derivan de gastos sin consignación presupuestaria es importante considerar las siguientes cuestiones:

- La realización de estos gastos indebidamente, además de incidir en la estabilidad presupuestaria, representan incumplimientos de la normativa aplicable, principalmente la LHPSPIS, al adquirirse sin dotación presupuestaria, y del TRLCSP, por prescindirse del procedimiento de contratación establecido. Entre las consecuencias más importantes que se derivan de las obligaciones generadas sin crédito presupuestario suficiente destacan la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos y la depuración de posibles responsabilidades.
- Estas obligaciones precisan ser convalidadas mediante un acto de reconocimiento expreso y motivado de su existencia y exigibilidad. Al respecto, el artículo 39 de la LHPSPIS requiere la autorización expresa del Consell para imputar al

presupuesto corriente obligaciones de ejercicios anteriores que no hubieran sido debidamente adquiridas, si bien no contempla el tipo de modificación presupuestaria que deberá tramitarse para atender este tipo de obligaciones.

Las modificaciones presupuestarias anteriormente comentadas ponen de manifiesto que los créditos inicialmente aprobados no se adecuan a las necesidades reales de gasto. En este contexto son también importantes los efectos que tienen las medidas de gestión presupuestaria para la contención del gasto público.

- b) Conclusiones relativas a las transferencias y subvenciones, con carácter general:
- Los presupuestos iniciales a incluir en el proyecto de Ley de Presupuestos de la Generalitat de cada ejercicio deben realizarse en base a previsiones de gasto realistas, ya que las insuficiencias presupuestarias devienen frecuentemente en deficiencias y retrasos en la gestión, que disminuyen la calidad en la prestación de los servicios, el incumplimiento de objetivos e incidencias en la contabilización de los gastos.
  - Los niveles de pagos son muy bajos, o incluso nulos, en algunas líneas de subvenciones, lo que supone, además del incumplimiento de los plazos establecidos en los convenios, un efecto negativo que podría ser importante sobre determinados colectivos o entidades cuyas actividades son objeto de las ayudas.
- c) Conclusiones sobre las subvenciones a la FMI de Valencia:
- La comisión de seguimiento, encargada de verificar el cumplimiento de los convenios firmados en 2002 y 2007, no se ha reunido con la periodicidad trimestral que establecen dichos convenios. Solo constan cuatro actas de reunión de esta comisión, una de 2012, dos de 2014 y una de 2015.
  - No hay constancia en los expedientes de estas subvenciones de que la Generalitat haya tomado alguna de las medidas previstas en los convenios por incumplimientos de la FMI de sus obligaciones.
  - Tampoco constan en los expedientes los informes de fiscalización previa de la Intervención Delegada.
- d) El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP) emitió, con fecha 15 de abril de 2016, el informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio 2015, en el que se

indicaba que el déficit de la Comunitat Valenciana había sido del -2,51% del PIB, superior al objetivo del -0,70% establecido por el Consejo de Ministros. En un informe posterior de fecha 14 de octubre de 2016, el MHAP ha fijado el déficit en el -2,59%.

## 9. RECOMENDACIONES

Los órganos responsables de la Administración de la Generalitat (véase apartado 2 de este Informe), además de adoptar las medidas correctoras de los hechos descritos en los apartados 4 y 8 anteriores, deben tener en cuenta las recomendaciones que a continuación se señalan para mejorar la gestión de la Entidad.

Cabe destacar que la IGG, mediante escritos a esta Sindicatura de Comptes de julio de 2016, ha trasladado las medidas adoptadas al objeto de atender las incidencias señaladas en el informe del ejercicio anterior, que han sido objeto de comprobación en el curso de la fiscalización.

- a) Consideramos oportuno mantener las siguientes recomendaciones propuestas en informes de ejercicios anteriores:
  - a.1) Finalizar las tareas de comprobación, actualización y sistematización de los datos obrantes en el inventario de la Generalitat, con el objetivo de actualizar los valores de las diferentes partidas que componen los distintos epígrafes del inmovilizado no financiero del balance.
  - a.2) El presupuesto inicial de gastos debe contener la consignación de créditos suficiente y adecuada para atender todos los gastos previsibles e ineludibles, calculados de forma realista. En particular, debe dotarse a la Conselleria de Sanidad de los créditos que se ajusten a la realidad prevista, de forma que los responsables de los diferentes centros dispongan de una herramienta fundamental para la gestión económica, cuya utilidad actualmente está desvirtuada por los desfases existentes que dificultan la aplicación de los principios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia.
  - a.3) En cuanto a los ingresos, debe mejorarse la asignación presupuestaria de los capítulos 4, 5, 6 y 8, que cada año muestran grados de ejecución muy bajos.
  - a.4) Para posibilitar el seguimiento y control contable de cualquier gasto con financiación afectada, éste debe ser susceptible de una completa y clara identificación que habrá de extenderse a todos y cada uno de los períodos contables y abarcará tanto a las previsiones y actos de gestión del gasto presupuestario a financiar, como a las de los ingresos presupuestarios con los



que se financia dicho gasto. De esta forma se podrán calcular las desviaciones de financiación que puedan existir.

- a.5) En relación con las subvenciones, mantenemos la recomendación de adoptar las medidas para mejorar su gestión, contabilización, ejecución y seguimiento.
- a.6) Existen determinadas cuentas de acreedores a corto plazo cuyos saldos deben analizarse y, en su caso, regularizar las diferencias con los datos de la memoria.
- a.7) Establecer y ejecutar los controles pertinentes para que en la gestión de pagos a través de cajas fijas se eviten las incidencias que se describen en el apartado 7.2 del apéndice 2.
- a.8) Respecto a las operaciones con determinados entes públicos con los que existen discrepancias contables, deben adoptarse las medidas adecuadas para coordinar y formalizar las conciliaciones y análisis de la coherencia y adecuación del tratamiento contable en las respectivas cuentas anuales.
- a.9) Los órganos competentes deberían adoptar las medidas necesarias para regular normativamente la tramitación administrativa de las obligaciones procedentes de ejercicios anteriores.
- a.10) En los casos de extinción de fundaciones, y en tanto supongan una pérdida de las aportaciones realizadas por la Generalitat, recomendamos fiscalizar la documentación de la liquidación.
- b) Las siguientes son recomendaciones sobre otros aspectos que se han puesto de manifiesto en la fiscalización del ejercicio 2015:
  - b.1) En relación con las liquidaciones tributarias, tomar las medidas necesarias para hacer efectivas las recomendaciones derivadas de los controles realizados por la IGG.
  - b.2) La nota de la memoria dedicada a la cuenta 409 debería incluir la información relativa a las facturas que correspondan a operaciones realizadas sin crédito presupuestario, así como la forma de imputación al presupuesto del ejercicio siguiente.



## APÉNDICE 1. MARCO NORMATIVO

La principal normativa que se ha tenido en cuenta en la presente fiscalización es la siguiente:

- Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones (LHPSPIS).
- Ley de la Generalitat 8/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos para el ejercicio 2015 (LPG2015).
- Ley de la Generalitat 7/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales, Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat.
- Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.
- Decreto legislativo de 26 de junio de 1991, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat (TRLHPG).
- Orden de 13 de diciembre de 2002, de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se aprueba la Instrucción de Contabilidad para la Generalitat Valenciana.
- Orden de 16 de julio de 2001, de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública de la Generalitat Valenciana.

## APÉNDICE 2. OBSERVACIONES ADICIONALES DE LA AUDITORÍA FINANCIERA

### 1. Información adicional sobre las salvedades del informe de auditoría financiera

#### Salvedad 4.b) Liquidaciones de los contratos de gestión de asistencia sanitaria

En el siguiente cuadro se resume la contestación recibida de la Conselleria de Sanidad respecto a las liquidaciones que están pendientes de aprobación (PA) o en trámite (TR) de los contratos de cada departamento de salud:

**Cuadro 1: Liquidaciones pendientes**

Ejercicio	86/2003 Alzira	87/2003 Torrevieja	822/2004 Dénia	555/2006 Manises	700/2006 Elx
2009	-	-	PA	PA	-
2010	-	-	PA	PA	PA
2011	-	-	PA	PA	PA
2012	-	-	PA	PA	PA
2013	TR	TR	PA	PA	TR
2014	TR	TR	TR	TR	TR
2015	TR	TR	TR	TR	TR

La Conselleria de Sanidad también ha informado que durante 2015 se han aprobado las liquidaciones anuales de los ejercicios 2008 a 2012 del contrato del departamento de salud de Alzira. Un resumen de estas liquidaciones se muestra en el cuadro siguiente, en millones de euros:

**Cuadro 2: Liquidaciones contabilizadas en 2015**

Ejercicio	Facturación intercentros y otros	Tasas y cánones	A favor del concesionario	A favor de la Generalitat
2008	-4,0	2,0	2,0	-
2009	-8,0	2,2	5,8	-
2010	-3,4	2,3	1,1	-
2011	3,1	2,2	-	5,3
2012	12,0	2,1	-	14,1
<b>Total</b>	<b>-0,3</b>	<b>10,8</b>	<b>8,9</b>	<b>19,4</b>

Las liquidaciones anuales son objeto de fiscalización previa por parte de la Viceintervención General para la Administración sanitaria, que en todos los casos ha emitido informes de “conformidad con observaciones”. A este respecto, el Consell de la Generalitat aprobó, en su reunión de 20 de noviembre de 2015, la realización por la IGG de controles financieros específicos sobre las liquidaciones anuales entre los ejercicios 2003 al 2012. A la fecha de redactarse este Informe no se disponía de los

resultados de dicho control financiero. Ello implica que esta Sindicatura no puede conocer los efectos que, como resultado del control, puedan derivarse sobre las cantidades contabilizadas.

#### **Salvedad 4.c) Ayudas del Plan de Vivienda**

Todos los antecedentes sobre el tratamiento contable de estas ayudas pueden consultarse en los informes de la Sindicatura de los ejercicios 2012 a 2014.

De acuerdo con la información obtenida de la IGG, el movimiento de la cuenta 409 correspondiente al programa 431.10 “Ayudas Plan Vivienda”, línea T0304, se resume como sigue:

#### **Cuadro 3: Ayudas Plan Vivienda, cuenta 409**

Descripción	Millones euros
Saldos 31-12-2014	193,4
Aumentos del ejercicio 2015	40,1
Imputaciones al presupuesto 2015:	-159,8
Línea T0304	-157,0
Otras líneas	-2,8
Ajustes	-10,4
Saldos a 31-12-2015	63,3

El análisis de las partidas del cuadro anterior ha puesto de manifiesto los siguientes aspectos importantes:

- En lo que respecta a los saldos a 31 de diciembre de 2014. La fiscalización realizada en dicho año detalló determinadas discrepancias entre los datos contables y las cifras certificadas por la conselleria gestora, que determinaron que esta Sindicatura no pudiera emitir una conclusión sobre la razonabilidad de los importes de las ayudas del plan de vivienda que figuraban pendientes de imputación presupuestaria a dicha fecha.
- Sobre los aumentos del ejercicio 2015. Mediante resolución de la consellera de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio de 9 de julio de 2015, se acuerda reconocer la cantidad de 40,1 millones de euros como obligaciones pendientes de aplicar a presupuesto en relación con determinados expedientes de subvención que acreditaron el cumplimiento de las condiciones fijadas en el Plan de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 y que no pudieron tramitarse por falta de disponibilidad presupuestaria. También se resuelve que en la medida que lo permitan las disponibilidades presupuestarias se proceda a la tramitación del pago de dichas obligaciones.

- Imputaciones al presupuesto de 2015. La ejecución presupuestaria en 2015 de la línea T0304 muestra un presupuesto inicial de 7,1 millones de euros y modificaciones por 218,9 millones de euros. Sobre el presupuesto definitivo de 226 millones de euros se han reconocido obligaciones netas por un total de 157 millones de euros, cantidad descontada de la cuenta 409.
- Ajustes. Se han anulado obligaciones por 10,4 millones de euros. De ellas, 9,6 millones de euros fueron imputadas al presupuesto de 2014, por lo que no debieron figurar en la cuenta 409 a 31 de diciembre de 2014.
- Sobre los saldos a 31 de diciembre de 2015. La cantidad que se menciona en la memoria, 58,9 millones de euros, es una parte de la que figura contabilizada en la cuenta 409 pendientes de imputación presupuestaria, 63,3 millones de euros, pues comprende también 4,4 millones de euros de otras actuaciones del programa de vivienda.

En relación con las imputaciones al presupuesto de 2015, se ha seleccionado una muestra de once documentos de reconocimiento de obligaciones, por importe total de 8,9 millones de euros, para verificar las actuaciones de comprobación realizadas por la conselleria gestora de la línea T0304. Los aspectos más significativos que se han observado en dicha revisión se resumen a continuación:

- En siete de los once documentos analizados la fiscalización realizada por la Intervención Delegada ha consistido en la “toma de razón” del artículo 97.2 de la LHPSPIS. Al respecto debe señalarse que lo que regula dicho precepto es la fiscalización de los derechos e ingresos, no de los gastos. En consecuencia, en estos siete expedientes no se ha realizado la fiscalización previa e intervención prevista en el artículo 102 de la LHPSPIS, como sí ha ocurrido en los otros cuatro de la muestra analizada.
- En cuatro de los documentos revisados no ha sido posible contrastar el importe de algunas ayudas individuales con las resoluciones de concesión que se adjuntan en el expediente contable. Ello supone una debilidad de control interno de estas ayudas.

Además, y tal como se indicó en el Informe de 2014, la IGG no ha practicado las actuaciones previstas en el artículo 106 de la LHPSPIS (o el 59.bis del anterior TRLHPG), al entender que todos los actos fueron convalidados por la disposición adicional segunda de la Ley de Puertos de 2014.

#### **Salvedad 4.d) Liquidaciones tributarias**

Dentro de la programación de controles financieros específicos para el año 2015, la IGG ha emitido el “Informe de control financiero de expedientes de anulación y baja por prescripción de liquidaciones tributarias tramitados durante los ejercicios 2012-2014 por las direcciones territoriales de Castellón, Valencia y Alicante y oficinas liquidadoras dependientes relativas al Impuesto de Sucesiones y Donaciones y al Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados”, fechado el 10 de mayo de 2016. Entre las valoraciones y conclusiones de este informe se destacan importantes debilidades en el sistema de control interno de las liquidaciones de dichos impuestos, así como de los riesgos derivados de las sentencias judiciales que vienen recayendo sobre las liquidaciones recurridas ante los tribunales competentes.

Por otra parte, el informe nº 29/16 de la Inspección General del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, emitido en agosto de 2016, realiza determinadas valoraciones sobre la gestión de los mencionados tributos. Entre ellas se destaca el importante porcentaje de estimaciones, por parte de los tribunales competentes, de las reclamaciones referidas a comprobaciones de valor, y la incidencia cuantitativa que se deriva. Al respecto indica que en diciembre de 2015 existían 54.854 liquidaciones de comprobación de valores afectadas por la doctrina del TSJCV, de las que 18.592 se encontraban recurridas ante los TEAR y el TSJCV y 2.532 estaban en plazo de recurso. El informe cuantifica en 72,4 millones de euros las liquidaciones que no se van a cobrar.

Los datos del informe del MHAP no han podido ser contrastados con la información contable solicitada por esta Sindicatura, al objeto de determinar la cuantía de las correcciones valorativas contables a practicar en la Cuenta de la Administración de 2015. Se considera que en la memoria de cada ejercicio debe darse información sobre la situación de las liquidaciones de estos impuestos y de las correcciones valorativas practicadas.

#### *Información recibida con posterioridad al plazo de alegaciones*

A efectos informativos, se añade a continuación un resumen de la información importante que ha sido aportada por la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico:

Con fecha 12 de abril de 2016, el Director General de Tributos y Juego, por competencia delegada del Conseller de Hacienda y Modelo Económico, ha autorizado a la Abogacía de la Generalitat para allanarse y desistir en todos aquellos procedimientos contencioso-administrativos interpuestos contra los acuerdos del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Valencia, por los que se estiman las reclamaciones interpuestas contra las liquidaciones del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos

Jurídicos Documentados y del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, siempre que el único objeto del recurso sea la comprobación de valores de los bienes inmuebles de naturaleza urbana por el medio de estimación por referencia a valores que figuren en los registros oficiales de carácter fiscal.

Sobre las liquidaciones complementarias practicadas como consecuencia de la comprobación de valores, la situación a 31 de diciembre de 2015 es la siguiente:

- Anuladas por prescripción: 33 liquidaciones por un total de 0,3 millones de euros.
- Recurridas ante los órganos judiciales y pendientes de resolución: 10.281 liquidaciones por un total de 73,9 millones de euros.
- En plazo para posibles impugnaciones: 2.097 liquidaciones por un total de 5,0 millones de euros.

#### **Salvedad 4.e) Infraestructuras educativas ejecutadas por CIEGSA**

En ejercicios anteriores a 2015 se contabilizaba en la cuenta 229 “Otro inmovilizado material, servicio educativo” el valor de los bienes puestos a disposición de la Conselleria de Educación por CIEGSA, que estaban incorporados al Inventario General de Bienes y Derechos de la Generalitat, siendo dicho tratamiento contable objeto de salvedades en los informes de esta Sindicatura de Comptes.

En 2015 se ha cambiado el criterio de contabilización, con objeto de que el inmovilizado refleje la totalidad de los bienes recibidos de CIEGSA cuya titularidad corresponde a la Administración de la Generalitat, con independencia de si están o no inventariados. El análisis del tratamiento contable practicado en 2015 es objeto de la salvedad que se describe en el párrafo e) del apartado 4 del presente Informe.

Tal como viene indicando esta Sindicatura en sus informes, y según acordó el Consell, la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico debe actualizar el Inventario de Bienes de la Generalitat y su conciliación con los datos contables, de modo que en el balance figure, en las cuentas correspondientes del inmovilizado, el valor de todas las obras de infraestructura educativa y equipamiento escolar puestos por la empresa pública CIEGSA a disposición de la Conselleria de Educación, y recibidas por ésta de conformidad, al amparo del convenio de colaboración suscrito entre ambas entidades el 5 de febrero de 2001.

#### **Salvedad 4.f) Sociedad de Garantía Recíproca de la Comunitat Valenciana (SGR)**

El Instituto Valenciano de Finanzas (IVF) y la Sociedad de Garantía Recíproca de la Comunitat Valenciana (SGR) firmaron, el 1 de julio de 1993 y el 14 de enero de 2000, sendos contratos de reafianzamiento con



objeto de dar cobertura parcial a los riesgos asumidos por la SGR en las operaciones de garantía financiera.

El Consell de la Generalitat, en su reunión de 18 de diciembre de 2009, acordó sustituir el IVF por la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo en nombre de la Generalitat, asumiendo todos los derechos y obligaciones de las operaciones formalizadas durante la vigencia de cada uno de los contratos hasta su completa amortización. Posteriormente, el 26 de julio de 2013 se firma una modificación del contrato de reafianzamiento en la que se acuerda, entre otras cláusulas, dar por terminado el contrato respecto a nuevas operaciones formalizadas por la SGR a contar desde la fecha de efectividad prevista en el contrato marco suscrito en la misma fecha por la Generalitat, el IVF y la SGR. Las operaciones suscritas con anterioridad a la fecha de efectividad permanecerán reafianzadas por la Generalitat en los términos de los contratos anteriores. El contrato de 2013 establece que la condición de pago de la cobertura asumida por la Generalitat en relación con las operaciones reafianzadas requiere como condición la consideración de “fallidos”.

A 31 de diciembre de 2015 la cantidad que figura registrada en la cuenta 565 por los fallidos asumidos por la Generalitat asciende a 128,5 millones de euros. De la cifra anterior, la Generalitat ha pagado un total de 30,0 millones de euros, 20,3 millones de euros durante 2015 y el resto en ejercicios anteriores. En consecuencia, a 31 de diciembre de 2015 las obligaciones pendientes de pago por fallidos ascienden, según ha certificado el IVF, a la cantidad de 98,5 millones de euros, que está contabilizada de la siguiente forma: 97,5 millones de euros en la cuenta 409, pendientes de imputación presupuestaria, y un millón de euros en la cuenta 401, que fueron aplicados a presupuestos anteriores.

#### **Salvedad 4. h) Cuenta 409, “Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto”**

Según se indica en la nota 2.4.2 del apartado 1 de la Cuenta de la Administración (página 25), la cuenta 409 recoge las obligaciones derivadas de gastos realizados o bienes y servicios recibidos para las que no se ha producido su aplicación a presupuesto, a lo que el PGCPG añade “siendo procedente la misma”. La utilización de una cuenta de pasivo a corto plazo (sea la cuenta 409 u otra similar) es procedente para contabilizar las obligaciones derivadas de gastos realizados o bienes y servicios recibidos con el criterio de devengo económico. Para su imputación al presupuesto, es necesario además identificar las obligaciones que se hayan adquirido con crédito adecuado y suficiente y las realizadas sin dicho requisito.

En el siguiente cuadro se muestra la composición de la cuenta 409 en los ejercicios 2015 y 2014. La última columna muestra la variación entre ambos años, que sería el efecto neto que sobre el resultado



presupuestario de 2015 habría tenido si las obligaciones que figuran en esta cuenta se hubiesen aplicado a los presupuestos de los años en que se devengaron los gastos:

**Cuadro 4: Cuenta 409**

Conceptos	31-12-2014	31-12-2015	Variación
Acreedores por conselleries	727,7	341,6	-386,1
Deuda con CIEGSA	216,6	199,9	-16,7
Ayudas del Plan de Vivienda	193,4	63,3	-130,1
Facturas del RUF	30,4	39,5	9,1
Prestaciones Dependencia	7,3	27,1	19,8
Intereses demora	9,1	102,3	93,2
Fallidos SGR	107,3	97,5	-9,8
<b>Total</b>	<b>1.291,8</b>	<b>871,2</b>	<b>-420,6</b>

El efecto neto que sobre el resultado presupuestario de 2015 habría tenido si las obligaciones que figuran en esta cuenta 409 se hubiesen aplicado a los presupuestos de los ejercicios en que se devengaron los gastos sería una disminución de su importe negativo en la cantidad de 420,6 millones de euros.

Los conceptos “Deuda con CIEGSA”, “Ayudas del Plan de Vivienda” y “Fallidos de la SGR” se han analizado en las salvedades respectivas del apartado 4 del Informe.

El concepto “Facturas del RUF” recoge las facturas emitidas por los proveedores durante 2015 y anteriores, registradas en el Registro Unificado de Facturas (RUF) antes del 1 de enero de 2016 y que a 31 de diciembre de 2015 se encontraban sin preasignar. Las inscritas posteriormente (en este caso hasta el 11 de febrero de 2016, fecha que supera el plazo legal de treinta días que tienen los proveedores para inscribir las facturas desde la entrega efectiva de los bienes o servicios) correspondientes a operaciones de 2015 o anteriores, figuran en la cuenta 411. Esta distinción de fechas se realiza en atención al artículo 25.1 de la LHPSPIS, que establece que al presupuesto de gastos se imputarán las obligaciones reconocidas hasta el fin del mes de diciembre.

En lo que se refiere a la cuenta 409, comprende un total de 150.528 facturas por un total de 369,2 millones de euros, de los que 39,5 millones de euros figuran en un concepto con la denominación “Facturas del RUF” y 329,7 millones de euros dentro del concepto “Acreedores por conselleries” (véase el cuadro 4). Sobre dicha cantidad de facturas se ha revisado una muestra de 715 con objeto de analizar determinados extremos, siendo los resultados más importantes los siguientes:

- En la mayor parte de las facturas no se ha podido verificar la tramitación previa de un expediente de contratación, ni por tanto si el gasto correspondiente disponía de crédito presupuestario en 2015.
- También, en la mayor parte de la muestra, el acto formal y positivo de conformidad de la prestación contractual que consta entre la documentación revisada, no acredita adecuadamente la verificación física del suministro o servicio por parte de funcionario o técnico, tal como requiere el artículo 72.1.g) del Reglamento General de Contratación (RGC).

Se recomienda que en la nota de la memoria dedicada a la cuenta 409 se incluya cada año la información relativa a las facturas que correspondan a operaciones realizadas sin crédito presupuestario, así como la forma de imputación al presupuesto del ejercicio siguiente.

#### **Salvedad 4.i) Cuenta 411 “Acreedores por periodificación de gastos presupuestarios”**

Según dispone el PGCPG, la cuenta 411 recoge las obligaciones no vencidas a fin de ejercicio derivadas de gastos devengados o bienes y servicios efectivamente recibidos durante el mismo. En la Cuenta de la Administración se da información sobre las partidas que integran esta cuenta en la nota 2.4.2 del apartado 1 (página 26). Su composición es la siguiente:

#### **Cuadro 5: Cuenta 411**

<b>Conceptos</b>	<b>31-12-2014</b>	<b>31-12-2015</b>
Convenios deuda sanitaria	432,9	191,7
Convenios con Universidades Públicas	394,6	388,5
Contratos de pago aplazado	234,1	205,8
Facturas de proveedores	137,0	75,6
Facturas de farmacia	100,0	103,4
<b>Total</b>	<b>1.298,6</b>	<b>965,0</b>

Se comentan a continuación los aspectos importantes de los principales conceptos que integran esta cuenta.

#### **Convenios deuda sanitaria**

La deuda sanitaria está constituida por las obligaciones derivadas de servicios y suministros realizados por diversas empresas a lo largo de varios años, que no fueron reconocidas en los presupuestos de gastos de los ejercicios correspondientes, hecho que ha sido objeto de salvedades recurrentes en los informes de fiscalización de esta Sindicatura desde el ejercicio 1988. Todos los antecedentes de la evolución de esta deuda y de las observaciones realizadas por la Sindicatura pueden consultarse en

anteriores informes de esta Institución, si bien a modo de resumen puede señalarse lo siguiente:

- Parte de la deuda sanitaria fue contabilizada durante los ejercicios 2008 y 2011 en el sistema contable económico-patrimonial, mediante cargos a gastos de la cuenta de resultados y abonos en la cuenta 411 “Acreedores por periodificación de gastos presupuestarios” del pasivo del balance. Esta contabilización se realizó en base a los programas de imputación presupuestaria plurianual previstos en el artículo 59.bis de la anterior Ley de Hacienda, aprobados por el Consell.
- En el ejercicio 2012, y con motivo del mecanismo extraordinario de pago a proveedores, se contabilizaron en la cuenta 409 otras facturas que estaban pendientes.

En cuanto a la deuda contabilizada en la cuenta 411, ha tenido el siguiente movimiento durante 2015:

**Cuadro 6: Deuda sanitaria, cuenta 411**

Descripción	Millones de euros
Saldo a 31-12-2014	432,9
Pagos obligaciones ejercicios 2002-03-04	-145,5
Pagos obligaciones ejercicios 2006-07-08	-86,1
Pagos obligaciones C.H.P. Castellón	-9,6
<b>Saldo a 31-12-2015</b>	<b>191,7</b>

La imputación presupuestaria del saldo pendiente a 31 de diciembre de 2015, 191,7 millones de euros, está prevista para los ejercicios 2016 y 2017.

Siguen vigentes las observaciones y recomendaciones formuladas en informes anteriores, que se resumen a continuación:

- El saldo de la cuenta 411 debería reclasificarse a las cuentas correspondientes de deudas con entidades de crédito a largo y corto plazo, por 95,8 millones de euros en cada una de ellas.
- Por la imputación presupuestaria de las cuotas anuales debería registrarse en el capítulo 3 la parte de la cuota correspondiente a la compensación por aplazamiento, calculada con un criterio financiero.
- El criterio aplicado de no periodificar los gastos de aplazamiento debería ser comentado en la memoria.

- Los compromisos derivados de los acuerdos alcanzados deberían incluirse en el estado de compromisos de gastos con cargo a ejercicios posteriores que forma parte de la memoria.

### **Convenios de 2014 con las universidades públicas**

Todos los antecedentes de dichos convenios pueden consultarse en el informe de esta Sindicatura del ejercicio 2014. El movimiento experimentado durante 2015 se resume a continuación:

#### **Cuadro 7: Convenios de 2014 con universidades**

Descripción	Millones euros
Saldo a 31-12-2014	394,6
Pago de la cuota de 2015	-6,1
<b>Saldo a 31-12-2015</b>	<b>388,5</b>

Según los convenios, este importe se pagará mediante la línea T7404 “Convenio de colaboración para la financiación de gasto corriente”, en los ejercicios 2016 a 2022, junto con la subvención ordinaria. Ello indica que la ubicación en la cuenta 411 no es totalmente correcta, puesto que las cuotas de los ejercicios 2017 a 2022, por importe de 372,8 millones de euros, deberían reclasificarse al largo plazo.

Por otra parte, y tal como se indicó en el informe de 2014, en dicho año se contabilizó la extinción de la repercusión financiera del aplazamiento mediante su abono a la cuenta “Ingresos extraordinarios”, por 18,0 millones de euros. A este respecto debe indicarse que los convenios contemplan que esta extinción queda sujeta a condición, que es el cumplimiento anual de las obligaciones económicas de la Generalitat. Se considera que hubiera sido más adecuado periodificar el ingreso a lo largo del periodo de condición.

Finalmente, es importante señalar que los convenios de 2014 contemplan la constitución de una comisión de seguimiento, que se reunirá, al menos, dos veces al año. En 2015 han tenido lugar las dos reuniones previstas.

### **Facturas de proveedores y facturas de recetas de farmacia**

En el siguiente cuadro se muestran los saldos de estos conceptos en los ejercicios 2014 y 2015, con la variación entre ambos ejercicios.

**Cuadro 8: Cuenta 411, facturas**

Conceptos	31-12-2014	31-12-2015	Variación
Facturas de proveedores	137,0	75,6	-61,4
Facturas de farmacia (recetas)	100,0	103,4	3,4
<b>Total</b>	<b>237,0</b>	<b>179,0</b>	<b>-58,0</b>

Si las obligaciones que figuran en esta cuenta 411 se hubiesen aplicado a los presupuestos de los ejercicios en que se devengaron los gastos, el efecto neto provocado sobre el resultado presupuestario de 2015 sería una disminución de su saldo negativo en 58,0 millones de euros.

Tal como se ha indicado anteriormente, en la cuenta 411 se contabilizan las facturas que los proveedores han registrado en el RUF desde el 1 de enero hasta el 11 de febrero de 2016, resultándoles también aplicables las observaciones señaladas en la salvedad relativa a la cuenta 409. Las facturas de farmacia (recetas) corresponden al mes de diciembre de 2015, debiéndose considerar que el presupuesto de dicho año recoge doce mensualidades ya que a él se han imputado las facturas del mes de diciembre de 2014.

**Contratos de pago aplazado**

En este apartado se incluyen los saldos pendientes de aplicar a presupuesto de los contratos tramitados bajo la modalidad de abono total del precio (método alemán) u otras modalidades que implican el pago aplazado de las obras realizadas. Dichos gastos se imputan al presupuesto de cada ejercicio conforme al régimen de aplazamiento pactado en los contratos.

**Salvedad 4.k) Memoria de ingresos. Sistema de financiación**

Las características más relevantes del sistema de financiación figuran en la documentación que acompaña a los presupuestos generales anuales, tanto estatales como autonómicos. Dicho sistema está regulado por la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, sobre el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía. El objeto del sistema es la financiación de las competencias transferidas, a través de los tributos cedidos (capacidad tributaria) y de las transferencias de fondos estatales, como son el Fondo de Garantía, el Fondo de Suficiencia Global y los Fondos de Convergencia Autonómica (de Competitividad y de Cooperación).

Los recursos del sistema se calculan provisionalmente al inicio de cada año, y se materializan mediante entregas a cuenta de los diferentes recursos tributarios y subfondos, que pueden ser positivas (a favor de la Comunidad Autónoma) o negativas (a favor del Estado). Cuando las entregas son a favor de la Generalitat, ésta las reconoce como derechos presupuestarios del ejercicio correspondiente. Por el contrario, cuando



son a favor del Estado, la Generalitat las imputa como derechos con signo negativo para su compensación con otros recursos.

El Fondo de Suficiencia Global es el mecanismo de cierre del sistema de financiación destinado a cubrir la diferencia entre las necesidades de financiación de cada comunidad autónoma y la suma de su capacidad tributaria y la transferencia, positiva o negativa, del Fondo de Garantía. Una comunidad autónoma tiene Fondo de Suficiencia Global positivo cuando sus necesidades de financiación son superiores a la suma de su capacidad tributaria y su transferencia del Fondo de Garantía (en el caso contrario, la Comunidad tendrá Fondo de Suficiencia Global negativo); todo ello respecto del año base 2007.

A este respecto cabe recordar que no existe una estimación objetiva de las necesidades de financiación de cada comunidad autónoma a efectos del Fondo de Suficiencia. En su defecto se toma como referencia la financiación correspondiente al año base en aplicación del modelo de financiación previo, al que se le añaden los fondos adicionales del modelo vigente. En consecuencia, este mecanismo acaba provocando el mantenimiento del *statu quo* y desvirtuando la mejora en términos de equidad que incorpora el Fondo de Garantía. En concreto, en el caso de la Comunitat Valenciana el Fondo de Suficiencia tiene signo negativo (por efecto de la baja financiación asignada por modelos previos) y esto explica en gran parte la menor financiación autonómica recibida, tanto en términos relativos per cápita como por habitante ajustado.

El sistema se regulariza con las liquidaciones anuales, que el Estado practica y comunica a las comunidades autónomas a los dos años. Estas liquidaciones se obtienen por diferencia entre los importes definitivos calculados y las entregas a cuenta realizadas, tanto de los recursos tributarios como de los Fondos de Garantía y de Suficiencia Global; en ellas también se determina la participación de la comunidad autónoma en los Fondos de Convergencia Autonómica. Las liquidaciones se imputan al presupuesto del ejercicio en que se practican.

La composición de los derechos reconocidos por los conceptos integrantes del sistema de financiación autonómico en el ejercicio 2015 se muestra en el siguiente cuadro, elaborado por la Sindicatura a partir de la información contable:

**Cuadro 9: Ingresos del sistema de financiación autonómico 2015**

Conceptos	Entregas a cuenta /Recaud	Liquidación 2013	Liquid. negativa 2008-2009	Anticipo aplazam. devoluc.	Total
<b>Tributos cedidos gestionados por el Estado</b>	<b>7.996,8</b>	<b>-287,4</b>	<b>-344,6</b>	<b>0,0</b>	<b>7.364,8</b>
IRPF	3.054,3	-207,4	-121,0	0,0	2.725,9
IVA	3.370,1	-40,8	-208,6	0,0	3.120,7
Impuestos especiales	1.572,4	-39,2	-15	0,0	1.518,2
<b>Tributos cedidos gestionados por la Generalitat</b>	<b>1.454,5</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>1.454,5</b>
<b>Total recursos tributarios</b>	<b>9.451,3</b>	<b>-287,4</b>	<b>-344,6</b>	<b>0,0</b>	<b>8.819,3</b>
Fondo de Garantía	1.025,9	-139,9	0,0	0,0	886,0
Fondo de Suficiencia Global	-1.375,8	31,1	-124,0	0,0	-1.468,7
Fondo de Convergencia Autonómica	0,0	1.080,7	0,0	0,0	1.080,7
T. Liquidación y nuevas competencias	0,0	0,0	0,0	377,3	377,3
<b>Total recursos no tributarios</b>	<b>-349,9</b>	<b>971,9</b>	<b>-124,0</b>	<b>377,3</b>	<b>875,3</b>
<b>Total ingresos sistema de financiación</b>	<b>9.101,4</b>	<b>684,5</b>	<b>-468,6</b>	<b>377,3</b>	<b>9.694,6</b>

En la Cuenta de la Administración cada recurso del sistema de financiación tiene su reflejo contable en las cuentas correspondientes de ingresos, tanto económicos como presupuestarios, figurando en el balance los saldos deudores o acreedores al cierre del ejercicio. En el ámbito presupuestario los recursos del sistema de financiación se imputan a sus conceptos correspondientes dentro de los capítulos 1, 2 y 4. Véanse a tal efecto los apartados 6.3 y 6.4 del apéndice 2 de este Informe, en los que también se analizan las liquidaciones anuales.

El cuadro siguiente muestra la evolución de los ingresos del sistema de financiación durante los últimos cuatro años, junto con los grados de cobertura presupuestaria:

**Cuadro 10: Evolución de los ingresos del sistema de financiación autonómico**

Descripción	2012	2013	2014	2015
Tributos cedidos gestionados por el Estado	9.482,3	7.127,0	7.313,5	7.364,8
Tributos cedidos gestionados por la Generalitat	996,7	1.168,2	1.362,3	1.454,5
Transferencias de fondos estatales	-917,2	1.442,6	876,6	875,3
<b>Total ingresos sistema de financiación</b>	<b>9.561,8</b>	<b>9.737,8</b>	<b>9.552,4</b>	<b>9.694,6</b>
Obligaciones presupuesto de gastos	16.974,4	14.136,4	19.039,9	18.846,9
% cobertura	56,3%	68,9%	50,2%	51,4%
Obligaciones presupuesto de gastos (sin cap. 3 y 9)	15.868,8	12.803,2	13.824,2	14.174,8
% cobertura	60,3%	76,1%	69,1%	68,4%

La insuficiente financiación provoca un mayor déficit presupuestario y el consecuente incremento del endeudamiento. La articulación de la financiación estatal a través de mecanismos especiales de financiación vía endeudamiento (por ejemplo, el FLA) dificulta la consecución de los objetivos de déficit y deuda, e incide en el funcionamiento normal de la Administración de la Generalitat. Cabe recordar que las consecuencias para la Generalitat son muy diferentes según sea la procedencia de la financiación. Si los fondos llegasen a través del sistema de financiación autonómica no incrementarían el endeudamiento; mientras que sí lo aumentan cuando se obtienen por la vía de los mecanismos especiales de financiación.

## **2. Balance**

### **2.1 Aspectos generales**

En el apartado 1 de la Cuenta de la Administración figura el balance del ejercicio 2015, junto con las cifras del ejercicio 2014 a efectos comparativos. En los cuadros siguientes se muestra un resumen del mismo, en millones de euros y añadiendo el cálculo de las variaciones interanuales:



**Cuadro 11: Balance**

<b>ACTIVO</b>	<b>31-12-2015</b>	<b>31-12-2014</b>	<b>Var.</b>
A) INMOVILIZADO	19.270,9	18.610,9	3,5%
I. Inversiones destinadas al uso general	9.548,0	9.398,4	1,6%
II. Inmovilizaciones inmateriales	1.140,9	1.099,8	3,7%
III. Inmovilizaciones materiales	6.620,7	5.461,7	21,2%
V. Inversiones financieras permanentes	1.961,3	2.650,9	-26,0%
C) ACTIVO CIRCULANTE	1.155,7	2.253,4	-48,7%
II. Deudores	919,5	1.066,3	-13,8%
III. Inversiones financieras temporales	1,9	947,3	-99,8%
IV. Tesorería	230,7	233,7	-1,3%
V. Ajustes por periodificación	3,6	6,1	-41,0%
<b>Total general</b>	<b>20.426,6</b>	<b>20.864,3</b>	<b>-2,1%</b>

<b>PASIVO</b>	<b>31-12-2015</b>	<b>31-12-2014</b>	<b>Var.</b>
A) FONDOS PROPIOS	-25.419,1	-20.875,9	-21,8%
I. Patrimonio	2.867,0	2.867,0	0,0%
III. Resultados de ejercicios anteriores	-23.742,9	-20.661,0	-14,9%
IV. Resultados del ejercicio	-4.543,2	-3.082,0	-47,4%
B) PROVISIONES PARA RIESGOS Y GASTOS	753,5	31,7	2277,0%
C) ACREEDORES A LARGO PLAZO	33.858,2	28.514,1	18,7%
I. Emisiones obligaciones y otros valores neg.	903,1	1.965,0	-54,0%
II. Otras deudas a largo plazo	32.955,1	26.549,1	24,1%
D) ACREEDORES A CORTO PLAZO	11.234,0	13.194,4	-14,9%
I. Emisiones obligaciones y otros valores neg.	1.280,1	1.965,7	-34,9%
II. Deudas con entidades de crédito	4.100,1	3.959,5	3,6%
III. Acreedores	5.853,8	7.269,2	-19,5%
<b>Total general</b>	<b>20.426,6</b>	<b>20.864,3</b>	<b>-2,1%</b>

El total general del balance a 31 de diciembre de 2015 asciende a 20.426,6 millones de euros, con una pequeña disminución del 2,1% respecto al del ejercicio 2014.

El activo está constituido en un 94,3% por inmovilizado y un 5,7% por circulante. Con respecto a 2014, las variaciones más significativas se producen en el inmovilizado material (por las altas de CIEGSA) y en las inversiones financieras (por el cambio de criterio en la dotación a la provisión por depreciación).

Los fondos propios (o patrimonio neto) tienen un importe negativo de 25.419,1 millones de euros, habiendo disminuido un 21,8% respecto a 2014, también negativos por 20.875,9 millones de euros.

El pasivo propiamente dicho, constituido por los epígrafes de acreedores a largo y corto plazo, asciende a un total de 45.092,2 millones de euros. Dentro de los acreedores se pueden constatar como más significativos los representativos del endeudamiento financiero, que ascienden a 39.579,9 millones de euros, importe que representa el 87,8% del total de acreedores y que es un 93,8% superior al total del activo.

En cuanto a los acreedores no financieros, es importante señalar los registrados en las cuentas 409 y 411 por importe conjunto de 1.836,2 millones de euros, que representan gastos realizados en el ejercicio 2015 y anteriores pero que se imputarán a los presupuestos de ejercicios posteriores.

## **2.2 Inmovilizaciones materiales**

Las inmovilizaciones materiales presentan en 2015 un aumento neto de 1.159,0 millones de euros, que se corresponde principalmente con la contabilización de determinadas infraestructuras educativas recibidas de la empresa pública CIEGSA, al amparo del convenio de colaboración firmado el 5 de febrero de 2001 entre la Conselleria de Educación y dicha empresa pública. Todos los antecedentes de las operaciones del mencionado convenio pueden consultarse en informes anteriores de esta Sindicatura. En cuanto al tratamiento contable practicado, es objeto de la salvedad descrita en el párrafo e) del apartado 4 del Informe.

## **2.3 Inversiones financieras (permanentes y temporales)**

### **2.3.1 Aspectos generales**

Durante 2015 se ha continuado, aunque con menor intensidad, con el proceso iniciado en 2012 de asunción de la titularidad de la deuda financiera de las entidades integrantes del sector público empresarial y fundacional. Además, la Administración de la Generalitat ha realizado pagos de deudas de entes públicos mediante los préstamos obtenidos de los mecanismos estatales de financiación. En la Cuenta de la Administración la información sobre estos asuntos figura en la nota 1.1 del apartado 1.

Como novedad en 2015 hay que citar el Real Decreto-Ley 17/2014, de 26 de diciembre, de Medidas de Sostenibilidad Financiera de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales y Otras de Carácter Económico, por el que se crea el Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas. Dicho Fondo se estructura en cuatro compartimentos: Facilidad Financiera, Fondo de Liquidez Autonómico, Fondo Social y Fondo en Liquidación. De acuerdo con lo previsto en este Real Decreto-Ley, se transmiten al nuevo Fondo de Financiación los patrimonios del Fondo de Liquidez Autonómico y del Fondo para la Financiación de los Pagos a los Proveedores, que fueron creados por disposición de la Ley

Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y que ahora se extinguen.

El Consell, en sus reuniones de 15 de enero y 27 de febrero de 2015, acordó la adhesión de la Comunitat Valenciana a los compartimentos Fondo de Liquidez Autonómico y Fondo Social para 2015. Los ámbitos subjetivos y objetivos de dichos compartimentos están descritos en los artículos 20, 21, 28 y 29 del Real Decreto-Ley.

Por otra parte, en su reunión de 11 de diciembre de 2015, el Consell acordó ampliar hasta el 31 de diciembre de 2027 el vencimiento de los créditos derivados de la asunción de deuda financiera y del mecanismo extraordinario de pagos a proveedores de las entidades del sector público instrumental, con carencia de amortización hasta el 31 de diciembre de 2017 y sin devengo de intereses.

Un resumen de las operaciones realizadas durante 2015, con indicación de las cuentas en las que figuran contabilizadas, se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro 12: Deudas asumidas o pagadas en 2015**

Mecanismos	252	542	65x	Total entes	Adminis-tración	Total
Préstamos	0,4	-	-	0,4	-	0,4
FLA 2015	-	420,7	152,1	572,8	8.056,6	8.629,4
<i>Deuda financiera</i>	-	282,3	100,3	382,6	3.850,0	4.232,6
<i>Deuda comercial</i>	-	138,4	51,8	190,2	4.115,4	4.305,6
<i>Liqu. negativas</i>	-	-	-	-	91,2	91,2
FLA 2014 financ.	-	-	-	-	0,7	0,7
Fondo Social 2015	-	-	5,9	5,9	114,4	120,3
<b>Total</b>	<b>0,4</b>	<b>420,7</b>	<b>158,0</b>	<b>579,1</b>	<b>8.171,7</b>	<b>8.750,8</b>

En los apartados siguientes se comentan los aspectos más importantes que se han puesto de manifiesto como consecuencia de la fiscalización realizada sobre la contabilización de las operaciones de asunción de deuda, así como de otras operaciones de inversiones financieras realizadas durante el ejercicio 2015. En el apartado 8 se analizan los préstamos bancarios obtenidos y subrogados.

### 2.3.2 Cartera de valores a largo plazo

Está constituida por la cuenta 250 “Inversiones financieras permanentes en capital y patrimonio”, cuyo movimiento durante 2015 se resume como sigue:

### Cuadro 13: Inversiones financieras permanentes en capital y patrimonio

Cuenta 250	Millones de euros
Saldo a 31-12-2014	5.423,4
a) Ampliaciones patrimoniales por compensación deudas financieras	11,4
b) Ampliaciones patrimoniales por compensación de créditos	74,6
c) Ampliación patrimonial del IVF	12,0
d) Aportaciones a capitales o fondos sociales	84,3
e) Aportaciones a fundaciones	0,9
f) Extinción de fundaciones	-0,3
g) Extinción de sociedades	-54,2
h) Otros	1,1
<b>Saldo a 31-12-2015</b>	<b>5.553,2</b>

a) *Ampliaciones patrimoniales por compensación de deudas financieras*

Mediante Acuerdo del Consell de 22 de mayo de 2015 se aprueba la ampliación de los fondos sociales de dos entidades públicas por compensación de los créditos surgidos en ejercicios anteriores como consecuencia de la asunción de sus deudas financieras y comerciales. En lo que respecta a las deudas financieras, su desglose es el siguiente: de Culturarts, la cantidad de 4,6 millones de euros contabilizada como créditos a corto plazo en la cuenta 542; del IVAS, la cantidad de 6,8 millones de euros distribuidos en 0,5 millones de euros contabilizados como créditos a corto plazo en la cuenta 542 más 6,3 millones de euros contabilizados en la cuenta 252. La capitalización por deudas comerciales de estas dos entidades se comenta en el siguiente apartado.

b) *Ampliaciones patrimoniales por compensación de créditos*

De Culturarts 4,7 millones de euros y del IVAS 8 millones de euros, compensando los créditos que figuraban en la cuenta 542. Del Ente Público RTVV 25,9 millones de euros y de FGV 36 millones de euros, en ambos casos según lo previsto en la LPG2015.

c) *Ampliación patrimonial del IVF*

Durante 2015 la IGG ha realizado un análisis de la cuenta 250 con objeto de practicar las regularizaciones contables pertinentes. En este caso se ha contabilizado la transmisión de acciones de la sociedad Valencia Fomento empresarial SCR, S.A. al IVF por 12 millones de euros, que fue acordada por el Consell en diciembre de 1994.

d) *Aportaciones a capitales o fondos sociales*

Se trata de aportaciones que se realizan directamente a los patrimonios de las entidades, sin previa compensación de créditos. En su composición destacan la de AEROCAS por 12 millones de euros, que estaba prevista en la LPG2015, y las de CACSA y RTVV por 40 y 30 millones de euros, respectivamente, que fueron acordadas por el Consell.

e) *Aportaciones a fundaciones*

Comprende una aportación de 0,6 millones de euros para la liquidación de la Fundación Oficina Valencia Sociedad Información, según el Acuerdo del Consell de 2 de octubre de 2015. También incluye una aportación a FAVIDE por 0,3 millones de euros.

f) *Extinción de fundaciones*

El análisis de la cuenta 250 puso de manifiesto la necesidad de regularizar la participación en cuatro fundaciones. Por una parte las de FEPAD, Agua y Progreso y Fomento del Cooperativismo, cuyas bajas fueron acordadas mediante resoluciones de 2013 y 2015 de la Secretaría Autonómica de Justicia, ratificándose los balances de liquidación. Por otra parte, la baja de la Fundación Consejo Mundial de las Artes, que fue acordada mediante Resolución de 2008 de la mencionada Secretaría Autonómica, si bien en el expediente contable no consta informe alguno sobre la comprobación de los estados financieros de la liquidación.

g) *Extinción de sociedades anónimas*

También del análisis de la cuenta 250 resultó pertinente regularizar los datos sobre las inversiones en seis sociedades, lo que ha supuesto reconocer una pérdida extraordinaria neta por importe de 41,1 millones de euros (véase el apartado 3.7). Entre ellas destaca la de “Altos Hornos del Mediterráneo” por 41,8 millones de euros, que carecía de sustento real según la documentación analizada por la IGG.

Se incluye también en este apartado la baja por transmisión al IVF de la participación en Valencia Fomento empresarial SCR, S.A. por 12 millones de euros, comentada anteriormente.

### 2.3.3 Otras inversiones y créditos a largo plazo

Está constituida por la cuenta 252 “Créditos a largo plazo”, cuyo movimiento durante 2015 se resume como sigue:

**Cuadro 14: Créditos a largo plazo**

<b>Cuenta 252</b>	<b>Millones de euros</b>
Saldo a 31-12-2014	393,7
Asunción deuda financiera Fundación C. E. Ciudad de la Luz	0,4
Asunción deuda tributaria Ciudad de la Luz S.A.U.	0,9
Capitalización deuda IVAS (véase apartado 2.3.2)	-6,3
Compensación deuda Fundación Desarrollo e Innovación	-3,1
Otras operaciones	-0,5
<b>Saldo a 31-12-2015</b>	<b>385,1</b>

En el proceso de extinción de la Fundación de la Comunidad Valenciana Centro de Estudios Ciudad de la Luz, el Consell acordó, en su sesión de 19 de junio de 2015, asumir la deuda financiera que dicha Fundación tenía con el IVF, por 0,4 millones de euros. La cuenta deudora con la Fundación no devenga intereses y su vencimiento será el 31 de diciembre de 2016. Respecto a esta Fundación, es importante señalar que en mayo de 2015 se aprobó una subvención de 1,7 millones de euros para financiar sus gastos de funcionamiento.

La asunción de la deuda tributaria de la Ciudad de la Luz S.A.U. fue acordada por el Consell en su reunión de 31 de julio de 2015, para dar cumplimiento al acuerdo de la Agencia Tributaria por el que se declara a la Generalitat responsable solidario de las deudas tributarias de dicha mercantil. La deuda pagada por cuenta de Ciudad de la Luz S.A.U. asciende a 0,9 millones de euros, acordando el Consell que será líquida y exigible como máximo el 31 de diciembre de 2016. Considerando el plazo de vencimiento, su contabilización en el largo plazo no es correcta, debiendo figurar en el corto plazo, cuenta 542.

**2.3.4 Otras inversiones y créditos a corto plazo**

Este epígrafe del balance comprende la cuenta 542 "Créditos a corto plazo", cuyo movimiento durante 2015 ha sido el siguiente:

**Cuadro 15: Créditos a corto plazo**

Cuenta 542	Millones de euros
Saldo a 31-12-2014	829,1
a) Pago de deudas por mecanismos financiación	420,7
b) Capitalización deuda financiera por compensación (ap.2.3.2)	-5,1
c) Capitalización deudas por pago a proveedores (apartado 2.3.2)	-12,7
d) Reembolso deudas IVF por compensación	-62,5
e) Devolución deuda comercial	-34,8
f) Extinción FEPAD	-0,5
<b>Saldo a 31-12-2015</b>	<b>1.134,2</b>

a) *Pago de deudas por mecanismos de financiación*

Representa los créditos surgidos con aquellas entidades cuyas deudas han sido pagadas por la Administración mediante el FLA 2015. Su composición es la siguiente, en millones de euros:

**Cuadro 16: Créditos por deudas pagadas mediante FLA 2015**

Entidades	Deuda financiera	Proveedores	Total
AEROCAS	2,2	0,5	2,7
CACSA	69,1	7,0	76,1
CIEGSA	71,0	29,2	100,2
CLSA	0,0	4,4	4,4
CMPD	0,0	6,2	6,2
Consortio H.G.U. Valencia	0,0	33,6	33,6
Consortio H.P Castellón	1,3	24,7	26,0
EIGE	2,8	8,2	11,0
EPSAR	62,5	0,0	62,5
F. Centro I. Príncipe Felipe	0,7	0,0	0,7
FMI Valencia	1,5	5,6	7,1
F. para el Desarrollo y la Innovación	0,0	1,5	1,5
IVAS	0,0	5,8	5,8
IVF	44,4	0,0	44,4
Institución Ferial Alicantina	18,2	6,9	25,1
RTVV	0,0	2,1	2,1
SPTCV	4,4	2,7	7,1
VAERSA	4,2	0,0	4,2
<b>Total</b>	<b>282,3</b>	<b>138,4</b>	<b>420,7</b>

d) *Reembolso deudas IVF por compensación*

Dicha compensación fue acordada por el Consell el 27 de febrero de 2015.

e) *Devolución deuda comercial*

Durante 2015 se han cobrado deudas comerciales pagadas en años anteriores por cuenta de los siguientes entes públicos: EPSAR, 31,0 millones de euros; VAERSA, 2,2 millones de euros y Fundación para la Investigación Agroalimentaria, 1,6 millones de euros.

### 2.3.5 Provisiones financieras (a largo y corto plazo)

El movimiento de las provisiones financieras durante el ejercicio 2015 se resume en el siguiente cuadro:

#### Cuadro 17: Provisiones financieras

Conceptos	Largo plazo	Corto plazo
Saldos a 31-12-2014	3.160,5	0,0
Dotación a la provisión 2015	810,8	1.261,1
<b>Saldos a 31-12-2015</b>	<b>3.971,3</b>	<b>1.261,1</b>

Los aspectos más importantes de estas provisiones se han comentado en el párrafo e) del apartado 6 del Informe.

## 2.4 Deudores

La información sobre los deudores figura en la nota 1.2.1 del apartado 1 de la Cuenta de la Administración (página 16), si bien solo hace referencia a la composición por cuentas del saldo al cierre de 2015.

### *Deudores presupuestarios*

Están formados por los derechos pendientes de cobro del ejercicio corriente, 279,5 millones de euros, más los de ejercicios cerrados, 635,7 millones de euros.

### *Deudores no presupuestarios*

Su saldo a 31 de diciembre de 2015 está formado por las cuentas de deudores por aplazamientos y fraccionamiento, 48,2 millones de euros, más la cuenta de otros deudores no presupuestarios por 0,8 millones de euros. Sobre esta última cuenta debería haberse incluido información en la memoria respecto a su origen y composición, así como de su evolución posterior, al menos hasta la fecha de formulación de las cuentas anuales. Según las explicaciones obtenidas durante la fiscalización, dicha cuenta recoge los pagos realizados a través del mecanismo extraordinario que se



han identificado como duplicados, por lo que se están realizando los trámites para requerir sus reintegros.

#### Otros deudores

Este capítulo está formado principalmente por la cuenta “Pagos pendientes de aplicación”, cuyo saldo al cierre de 2015 asciende a 1,3 millones de euros. A esta cuenta es también aplicable lo indicado en el apartado anterior, por cuanto debería haberse incluido información en la memoria sobre su origen y composición, así como de su evolución posterior. Según las explicaciones obtenidas durante la fiscalización, dicha cuenta recoge los pagos realizados durante 2015 a través del mecanismo extraordinario que están pendientes de aplicarse contablemente a los acreedores concretos, por lo que su saldo deberá regularizarse a medida que se completen las verificaciones que procedan.

#### Provisiones

Su saldo a 31 de diciembre de 2015 asciende a 47,0 millones de euros.

## 2.5 Provisiones para riesgos y gastos

La información sobre los diferentes conceptos que integran este epígrafe B) del pasivo del balance figura en la nota 2.2 del apartado 1 de la Cuenta de la Administración. En el siguiente cuadro se detalla su composición, con los datos del ejercicio 2014 a efectos comparativos:

**Cuadro 18: Provisiones para riesgos y gastos**

Cuenta 142	Saldos 31-12-15	Saldos 31-12-14
SGR contrato reafianzamiento	19,5	31,7
SGR aval concedido	200,0	0,0
FMI Valencia convenios 2002 y 2007	505,4	0,0
Multa Unión Europea	18,9	0,0
IFA avales concedidos	9,7	0,0
<b>Totales</b>	<b>753,5</b>	<b>31,7</b>

El tratamiento contable de las provisiones para la SGR y de la FMI se comenta en las salvedades respectivas del apartado 4 del Informe.

En cuanto a la multa de la Unión Europea, por manipulación de los datos del déficit de la Comunitat Valenciana, su contabilización en 2015 se ha realizado en atención a las observaciones que esta Sindicatura realizó en el informe del ejercicio 2014.

## 2.6 Acreedores a largo plazo

Los acreedores a largo plazo, apartado C) del pasivo del balance, tienen la siguiente composición, en millones de euros:

**Cuadro 19: Acreedores a largo plazo**

Cuentas	Saldos 31-12-2015	Saldos 31-12-2014
Obligaciones y bonos (150)	903,1	1.965,0
Deudas con entidades de crédito (170)	31.797,0	25.424,6
Otras deudas (171)	1.158,1	1.124,5
<b>Total</b>	<b>33.858,2</b>	<b>28.514,1</b>

La deuda pública instrumentada en empréstitos y otras emisiones análogas (cuenta 150) y la deuda con entidades de crédito (cuenta 170) ascienden a un total de 32.700,2 millones de euros. En el estado "Situación y movimiento de la deuda" que figura en la memoria el importe es de 36.168,7 millones de euros (véase cuadro 51). La diferencia entre ambas cantidades, 3.468,5 millones de euros, se explica en la nota 2.3 de la memoria (página 22), que se resume como sigue:

- A la reclasificación de largo a corto plazo reflejada en la contabilidad económico-patrimonial por importe de 3.693,9 millones de euros.
- Al registro en las cuentas 150 y 170 de 225,3 millones de euros correspondientes a préstamos y obligaciones de las universidades públicas valencianas, que no se han reflejado en el estado de la deuda por tratarse de operaciones que no han sido suscritas por la Generalitat ni asumidas formalmente por ésta.

El capítulo de "Otras deudas" comprende los siguientes conceptos, de los que se informa en la nota 2.3 antes indicada:

- La parte a largo plazo de los saldos a favor del Estado derivados de las liquidaciones negativas de 2008 y 2009 por 1.118,4 millones de euros.
- Otras deudas a largo plazo por préstamos recibidos del Estado: 33,6 millones de euros.
- Deudas de las universidades públicas con el IVACE, 6,1 millones de euros, asumidas por aplicación de los acuerdos firmados en 2014.

## 2.7 Acreedores a corto plazo

### 2.7.1 Emisiones de deuda y deudas con entidades de crédito

Figuran en los epígrafes I y II del apartado D) del pasivo del balance, y tienen la siguiente composición:

**Cuadro 20: Emisiones de deuda y deudas con entidades de crédito**

Cuentas	Saldos 31-12-2015	Saldos 31-12-2014
Deudas representadas en otros valores negociables	1.250,0	1.886,3
Deudas en moneda extranjera	0,0	11,2
Deudas a corto plazo con entidades de crédito	4.061,7	3.719,1
Intereses de obligaciones y otros valores negociables	30,1	68,2
Deudas por intereses	38,4	240,4
<b>Total</b>	<b>5.380,2</b>	<b>5.925,2</b>

En 2015, la deuda pública instrumentada en empréstitos y otras emisiones análogas y la deuda con entidades de crédito asciende, a corto plazo, a un total de 5.311,7 millones de euros (sumatorio de los tres primeros conceptos del cuadro anterior). En el estado de la deuda que figura en la memoria consta por 1.424,8 millones de euros. La diferencia entre ambas cantidades, 3.886,9 millones de euros, se explica en la nota 2.4 de la memoria (página 24), que se resume como sigue:

- A la reclasificación de largo a corto plazo reflejada en la contabilidad económico-patrimonial por importe de 3.693,9 millones de euros.
- Al registro en la cuenta 520 de 10,2 millones de euros correspondientes a préstamos y obligaciones de las universidades públicas valencianas, que no se han reflejado en el estado de la deuda, tal como se ha indicado anteriormente.
- A las operaciones de tesorería contabilizadas en la cuenta 520, por 182,8 millones de euros, que no se reflejan en el estado de la deuda.

Respecto a las demás cuentas, se da información de ellas en la nota 2.4 antes mencionada. Así, los epígrafes de “Intereses de obligaciones y otros valores negociables” y “Deudas por intereses” recogen las cuentas de intereses devengados no vencidos al cierre del ejercicio, que suman un total de 68,5 millones de euros, de los que 60,2 millones de euros corresponden a la deuda pública.

**2.7.2 Acreedores presupuestarios**

Su composición es la siguiente, en millones de euros:

**Cuadro 21: Acreedores presupuestarios**

Cuentas	Saldos 31-12-2015	Saldos 31-12-2014
400. Por presupuesto de gastos corriente	1.979,1	1.954,8
401. Por presupuesto de gastos cerrados	360,3	568,0
409. Por operaciones pendientes aplicar a presup.	871,2	1.291,8
<b>Totales</b>	<b>3.210,6</b>	<b>3.814,6</b>

**Cuentas 400 y 401 de acreedores por presupuestos de gastos**

El importe de la cuenta 400, que refleja el saldo de los acreedores por presupuesto corriente, coincide con la liquidación del presupuesto de gastos del ejercicio 2015. Por su parte la cuenta 401, que muestra el saldo de los acreedores por presupuestos cerrados, coincide con la liquidación que figura en la nota 4D.8 de la memoria.

Con la información disponible en la presente fiscalización, no ha sido posible obtener los saldos pendientes de pago al cierre del ejercicio 2015 a todos los entes públicos integrantes de la Cuenta General de la Generalitat (entes estatutarios, entidades autónomas, empresas y fundaciones), universidades públicas y cámaras de comercio. No obstante lo anterior, se han realizado pruebas sobre los saldos de una muestra de dichos entes, habiéndose puesto de manifiesto en la mayor parte de los acreedores revisados la coincidencia de los saldos que figuran en la Cuenta de la Administración con la información contable rendida de dichas entidades, o la razonabilidad de las partidas que integran la conciliación entre los importes correspondientes.

**Cuenta 409 “Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto”**

El desglose de la cuenta 409 figura en el cuadro 4 de este apéndice, y los resultados de su fiscalización se comentan en las salvedades correspondientes del apartado 4 del Informe. Otros aspectos importantes derivados de la fiscalización de esta cuenta se comentan a continuación.

**“Acreedores de conselleries”**

Su detalle por conselleries/secciones y aplicaciones presupuestarias figura en el apartado 4D.7 de la memoria, siendo un resumen el siguiente:

**Cuadro 22: Acreedores por conselleries**

Capítulo	Conselleria Sanidad	Otras secciones	Total
1	0,0	0,2	0,2
2	302,4	25,1	327,5
4	1,0	2,2	3,2
6	1,4	9,0	10,4
7	0,0	0,3	0,3
<b>Total</b>	<b>304,8</b>	<b>36,8</b>	<b>341,6</b>

En un primer análisis del cuadro anterior se pueden señalar los siguientes aspectos importantes:

- La Conselleria de Sanidad absorbe la mayor parte de los acreedores pendientes de aplicar a presupuesto, pues con 304,8 millones de euros supone el 89,2% del total de las conselleries por este concepto y el 35,0% del importe de la cuenta 409 a la fecha indicada.
- Los gastos del capítulo 2 representan, con 327,5 millones de euros, el 95,9% del total, y de ellos, el 92,3% corresponden a la Conselleria de Sanidad.

Los datos de los acreedores que conforman este apartado de la cuenta 409 se obtienen del módulo “OPAS” de la aplicación “CONTAG”, y según la información proporcionada por la IGG son de dos tipos: por una parte, 329,7 millones de euros correspondientes a facturas extraídas del RUF, y por otra, 11,9 millones de euros que han sido contabilizados mediante “asientos manuales”. La fiscalización de esta Sindicatura se ha centrado en las facturas extraídas del RUF, comentándose sus resultados en el apartado 1 de este apéndice. Además, cabe señalar que, agrupadas las facturas por conceptos, destacan los siguientes: productos farmacéuticos (180,7 millones de euros), material sanitario (47,3 millones de euros) y conciertos sanitarios (34,4 millones de euros).

**“Deuda con CIEGSA”**

La deuda comercial pendiente de pago a CIEGSA ha tenido el siguiente movimiento durante 2015:

**Cuadro 23: Deuda comercial con CIEGSA**

<b>CIEGSA, cuenta 409</b>	<b>Millones euros</b>
Saldo a 31-12-2014	216,6
Facturación 2015	9,5
Transferencias de capital	-26,1
<b>Saldo a 31-12-2015</b>	<b>199,9</b>

La subvención de capital de 2015, por 26,1 millones de euros, figura pendiente de pago en la cuenta 400.

En las cuentas anuales de CIEGSA del ejercicio 2015 (aprobadas por la Generalitat, socio único, y fiscalizadas de conformidad por la IGG) figura en la cuenta “Clientes, empresas del grupo” del activo del balance la cantidad de 199,9 millones de euros como saldo pendiente de cobro de la Generalitat en concepto de bienes entregados al amparo del convenio antes citado. Este saldo también ha sido confirmado por la Conselleria de Educación mediante certificación de 11 de abril de 2016. Asimismo, figura en el balance la cantidad de 26,1 millones de euros pendiente de cobro de la subvención de capital.

Las fiscalizaciones sobre dichas cuentas de CIEGSA son también de conformidad sobre las ampliaciones de capital, que son operaciones patrimoniales que CIEGSA ha contabilizado con tal naturaleza, no como pago de la deuda comercial, y sobre las transferencias de capital, que sí han sido contabilizadas por CIEGSA como cobro de la deuda comercial.

**“Prestaciones dependencia”**

En este concepto figuran 27,1 millones de euros, cantidad comunicada a la IGG por la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, derivada de las prestaciones económicas reguladas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, si bien no se indican los motivos por los que estaban pendientes de imputar al presupuesto. Al respecto, se considera que la IGG debería realizar las comprobaciones necesarias sobre los datos de la conselleria con objeto de validar la contabilización de su importe en la cuenta 409.

**“Intereses de demora”**

Por este concepto figura pendiente de aplicar a presupuesto la cantidad de 102,3 millones de euros, de los que 86,6 millones de euros corresponden a la Conselleria de Sanidad. Según la información proporcionada a esta Sindicatura por las diferentes conselleries, la estimación de intereses de demora devengados a 31 de diciembre de 2015 asciende a 115,1 millones de euros, por lo que faltaría por contabilizar 12,8 millones de euros.

### 2.7.3 Acreedores no presupuestarios

Este epígrafe comprende las cuentas 411 “Acreedores por periodificación de gastos presupuestarios” y 419 “Otros acreedores no presupuestarios”.

Las conclusiones sobre la revisión de la cuenta 411 figuran en la salvedad descrita en el párrafo i) del apartado 4 de este Informe.

Respecto a la cuenta 419, debería desglosarse adecuadamente en divisionarias, ya que actualmente no es posible conciliar razonablemente los saldos de todos los conceptos que la integran con los datos de la memoria (véase el cuadro 49 de este apéndice), en la que además se debería ampliar el contenido informativo sobre la composición y aspectos más significativos. Entre los conceptos registrados en esta cuenta destacan por su importancia los fondos procedentes del Estado pendientes de transferir a las entidades beneficiarias.

### 2.7.4 Resto de acreedores a corto plazo

Tienen la siguiente composición, en millones de euros:

**Cuadro 24: Resto de acreedores a corto plazo**

Denominación	31-12-2015	31-12-2014
HP acreedor por diversos conceptos	515,4	952,4
Organismos de previsión social acreedores	255,9	281,8
Hacienda Pública, IVA repercutido	0,7	0,7
<i>Administraciones públicas</i>	772,0	1.234,9
Otras partidas pendientes de aplicación	101,7	82,1
Otras deudas	341,4	468,6
<i>Otros acreedores (sin entidades de crédito)</i>	443,1	550,7
Fianzas recibidas a corto plazo	196,4	185,1
Depósitos recibidos a corto plazo	10,5	9,5
<i>Fianzas y depósitos recibidos</i>	206,9	194,6

La cantidad que figura en “Otras deudas” es la parte a compensar en 2016 de las liquidaciones de 2008 y 2009 de los recursos del sistema de financiación.

El análisis de otras cuentas importantes del cuadro anterior se realiza en el apartado 7.6 de este apéndice, si bien cabe señalar las siguientes incidencias generales:

- Existen diferencias entre los saldos que se muestran en el pasivo del balance (cuadro 24) con los que se reflejan en el apartado de

acreedores no presupuestarios (cuadro 49). Estas divergencias son especialmente importantes en las cuentas de la Seguridad Social (99,9 millones de euros) y en partidas pendientes de aplicación/fondos en formalización, por lo que se insiste en la recomendación de investigarlas y regularizarlas.

- La memoria debería ampliar el contenido informativo sobre la composición y características de las cuentas más significativas.

### 3. Cuenta del resultado económico-patrimonial

#### 3.1 Aspectos generales

La cuenta del resultado económico-patrimonial del ejercicio 2015 figura en el apartado 2 de la Cuenta de la Administración, siendo un resumen de la misma el siguiente cuadro.

**Cuadro 25: Cuenta del resultado económico-patrimonial**

DEBE	2015	2014	Variación
<b>A) GASTOS</b>	<b>16.362,5</b>	<b>14.259,8</b>	<b>14,7%</b>
1. Gastos de funcionamiento	11.036,9	10.018,5	10,2%
2. Transferencias y subvenciones	4.732,1	3.936,9	20,2%
3. Pérdidas y gastos extraordinarios	593,6	304,4	95,0%
<b>AHORRO</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	
HABER	2015	2014	Variación
<b>B) INGRESOS</b>	<b>11.819,4</b>	<b>11.177,8</b>	<b>5,7%</b>
1. Ingresos de gestión ordinaria	9.548,6	9.440,6	1,1%
2. Otros ingresos de gestión ordinaria	277,1	413,5	-33,0%
3. Transferencias y subvenciones	834,7	943,0	-11,5%
4. Ganancias e ingresos extraordinarios	1.159,0	380,7	204,4%
<b>DESAHORRO</b>	<b>4.543,2</b>	<b>3.082,0</b>	<b>47,4%</b>

En 2015 los ingresos han ascendido a un total de 11.819,4 millones de euros, con un aumento del 5,7% respecto al ejercicio anterior, mientras que los gastos representan un total de 16.362,5 millones de euros, habiendo aumentado un 14,7%. El resultado del ejercicio 2015 es negativo (desahorro) por un total de 4.543,2 millones de euros, un 47,4% más negativo que en 2014.



La memoria de la Cuenta de la Administración incluye en su apartado 4C.3 la conciliación entre el resultado económico-patrimonial y el saldo presupuestario, con explicación de sus componentes.

## **3.2 Gastos de funcionamiento**

### **3.2.1 Variación de provisiones de tráfico**

Su importe a 31 de diciembre de 2015 asciende a 16,1 millones de euros, formado por las pérdidas de créditos incobrables, 32,5 millones de euros, más la dotación a la provisión para insolvencias, 41,1 millones de euros, menos la aplicación de la provisión dotada en 2014, 57,5 millones de euros. El análisis de la provisión para insolvencias se realiza en el apartado 6.6 de este apéndice.

### **3.2.2 Otros gastos de gestión**

El importe de este epígrafe, 3.322,0 millones de euros, representa el 20,3% del total de gastos de 2015. Comprende las obligaciones reconocidas en el capítulo 2 del presupuesto de gastos más/menos las imputaciones a las cuentas 409 y 411, principalmente.

### **3.2.3 Gastos financieros y asimilables**

La diferencia entre el importe de este epígrafe, 507,1 millones de euros, y el total de las obligaciones reconocidas en el capítulo 3 del presupuesto de gastos, 657,8 millones de euros, es consecuencia, principalmente, del registro en el sistema financiero-patrimonial de la periodificación con criterios financieros de los intereses devengados en el ejercicio.

El componente principal son los gastos financieros por deudas, que ascienden a 506,6 millones de euros en 2015 frente a 1.151,7 millones de euros en 2014. La disminución, según se indica en la memoria, se ha debido fundamentalmente a la aplicación del 0% de interés en los préstamos formalizados con el ICO al amparo de los mecanismos estatales de financiación.

### **3.2.4 Variación de la provisión para inversiones financieras**

Durante el ejercicio 2015 se ha dotado la cantidad de 2.071,9 millones de euros a la provisión para inversiones financieras.

## **3.3 Gastos de transferencias y subvenciones**

El subgrupo “Transferencias y subvenciones” comprende los fondos concedidos por la Generalitat, sin contrapartida directa, destinados a financiar operaciones corrientes y de capital, ascendiendo a 4.732,1 millones de euros en 2015, con un aumento del 20,2% respecto a 2014. Representan el 28,9% del total de gastos de 2015 (el 27,6% en 2014).

El aumento de 2015 se debe principalmente a la contabilización de las deudas financieras de las universidades públicas y de la FMI, que se comenta en los apartados correspondientes de este Informe.

### 3.4 Pérdidas y gastos extraordinarios

Los gastos extraordinarios ascienden a 231,3 millones de euros. Sus componentes principales son las dotaciones a las siguientes provisiones: por avales de la SGR, 200 millones de euros; por la multa de la Unión Europea, 18,9 millones de euros; por avales de la IFA, 9,7 millones de euros.

En cuanto a los gastos y pérdidas de otros ejercicios, que suman 362,3 millones de euros, comprenden dos cuentas: “Pérdidas por modificación de obligaciones y derechos de presupuestos cerrados”, 305,8 millones de euros, y “Gastos y pérdidas de ejercicios anteriores”, 56,5 millones de euros. En esta última cuenta se han contabilizado 41,1 millones de euros por la regularización de sociedades (véase el apartado 2.3.2) y 15,4 millones de euros del contrato de gestión de Alzira (véase el cuadro 2).

### 3.5 Ingresos

Los ingresos de gestión ordinaria, integrados principalmente por los tributarios, son, con 9.548,6 millones de euros en 2015, el componente más significativo de los ingresos, pues representan el 80,8% del total de ingresos en 2015 (el 84,5% en 2014), y han aumentado un 1,1% respecto a 2014. Las transferencias y subvenciones son el segundo componente en importancia, mostrando un importe de 834,7 millones de euros.

Los “Ingresos extraordinarios” ascienden a 0,5 millones de euros, y derivan de CIEGSA. En cuanto a los “Ingresos y beneficios de otros ejercicios”, se muestra en el cuadro siguiente su composición con cifras comparativas:

**Cuadro 26: Ingresos y beneficios de otros ejercicios**

Conceptos	2015	2014
Modificación obligaciones ejercicios cerrados	80,0	128,1
Modificación derechos ejercicios cerrados	0,3	1,7
Obras y bienes de CIEGSA	1.044,0	232,9
Regularización ingresos contrato Alzira	25,8	0,0
Regularización ingresos bingo	7,3	0,0
Regularización inversiones financieras	1,1	0,0
<b>Total</b>	<b>1.158,5</b>	<b>362,7</b>

El componente más importante es el de CIEGSA, que se ha analizado en el párrafo e) del apartado 4 del Informe. Sobre la regularización del contrato de Alzira, véase el cuadro 2. Respecto a las inversiones

financieras, se corresponde con la baja de fundaciones comentada en el apartado 2.3.2.

#### 4. Estado de liquidación del presupuesto

##### 4.1 Aspectos generales

El estado de liquidación del presupuesto correspondiente al ejercicio 2015 consta, de acuerdo con el PGCPG, de las siguientes partes: a) Liquidación del presupuesto de gastos; b) Liquidación del presupuesto de ingresos; c) Resultado presupuestario. En este apartado del Informe se analiza el presupuesto inicial y las modificaciones, además del resultado presupuestario. Las liquidaciones de los presupuestos de gastos y de ingresos se analizan en los apartados 5 y 6, respectivamente.

##### 4.2 Presupuesto inicial

Los presupuestos para el ejercicio 2015 se aprobaron mediante Ley 8/2014 de la Generalitat, de 26 de diciembre. Para la ejecución de los programas integrados en el estado de gastos del presupuesto del sector Administración General se aprobaron créditos iniciales por importe de 17.191,4 millones de euros.

##### 4.3 Modificaciones de crédito

###### 4.3.1 Aspectos generales

La información sobre modificaciones de crédito figura en el apartado 4D.1 de la Cuenta de la Administración, que puede resumirse como sigue:

**Cuadro 27: Modificaciones de crédito**

Capítulo presupuestario	Presupuesto inicial	Suplemento crédito	Generac./ anulaciones	Ajustes entre capítulos	Incorp reman	Total modific.	Presupuesto definitivo
1 Gastos de personal	5.135,2	0,0	61,8	36,5	0,0	98,3	5.233,4
2 Gastos funcionamiento	2.924,0	1.002,9	5,9	-55,3	461,5	1.415,1	4.339,1
3 Gastos financieros	987,5	6,9	0,0	-330,6	0,0	-323,7	663,8
4 Transferencias corrientes	3.268,3	13,4	2,8	314,0	100,1	430,4	3.698,8
5 Fondo de contingencia	7,0	0,0	0,0	-6,5	0,0	-6,5	0,5
6 Inversiones reales	347,7	14,6	2,3	42,6	206,6	266,1	613,9
7 Transferencias de capital	330,7	23,4	20,7	-4,4	200,0	239,8	570,5
8 Activos financieros	205,5	78,8	420,7	2,0	28,4	530,0	735,5
9 Pasivos financieros	3.985,5	0,0	27,3	1,6	0,0	28,9	4.014,4
<b>Total</b>	<b>17.191,4</b>	<b>1.140,1</b>	<b>541,6</b>	<b>0,0</b>	<b>996,8</b>	<b>2.678,4</b>	<b>19.869,8</b>

Sobre los tipos de modificaciones contemplados en la memoria cabe señalar que la columna “Ajustes entre capítulos” comprende dos tipos de modificaciones: ampliaciones por créditos de reconocimiento preceptivo y transferencias entre capítulos.

Las modificaciones presupuestarias del ejercicio 2015 han ascendido en términos netos a 2.678,4 millones de euros, incrementando el presupuesto inicial en un 15,6%. Las más importantes, con un importe conjunto de 1.681,7 millones de euros, son los suplementos y las generaciones. La conselleria más afectada es la de Sanidad en sus capítulos 2 y 4, fundamentalmente por la imputación presupuestaria de los gastos de ejercicios anteriores atendidos mediante los mecanismos estatales de financiación, así como por el ajuste técnico realizado a final del ejercicio.

#### 4.3.2 Revisión de expedientes de modificaciones de créditos

La muestra seleccionada para revisión se detalla en el siguiente cuadro, en millones de euros:

**Cuadro 28: Muestra de expedientes**

Nº	Tipo modificación	Importe
1	Suplemento de crédito	568,5
2	Suplemento de crédito	571,6
3	Generación	420,9
4	Generación	27,3
5	Transferencias	83,2
6	Transferencias	49,1
7	Transferencias	27,7
8	Transferencias	20,0
9	Transferencias	9,6
10	Ajuste técnico	308,4

Los tres primeros expedientes, por importe de 1.561,0 millones de euros, se han financiado con préstamos bancarios del FLA 2015, tal como se ha indicado anteriormente.

#### *Observaciones de carácter general*

La fiscalización realizada ha puesto de manifiesto los aspectos generales significativos que se describen en el apartado 8 del Informe.

Por otra parte, se ha solicitado a todas las conselleries la información relativa a la tramitación y contabilización de los gastos de ejercicios anteriores y de los expedientes de resarcimiento. Las respuestas recibidas muestran una información heterogénea de esta cuestión, por lo que la revisión se ha centrado en la Conselleria de Sanidad, que es la

más significativa en este tipo de expedientes. Dicha conselleria ha detallado la tramitación durante 2015 de 52 expedientes de resarcimiento por un total de 1.434,0 millones de euros, correspondientes a gastos realizados sin consignación durante los ejercicios 2015 y anteriores; sin embargo, la información proporcionada no desglosa con claridad los diferentes ejercicios en que se realizaron los gastos. Tampoco mediante la revisión de los apuntes contables del ejercicio 2015 se han podido identificar dichas operaciones y cuantificar su importe.

Se mantiene la recomendación de que la normativa reguladora de las obligaciones procedentes de ejercicios anteriores se complete con todos los aspectos necesarios para que los registros administrativos y contables contengan la información completa y suficiente para la adecuada gestión, contabilización y control de los gastos de ejercicios anteriores y expedientes de resarcimiento.

Con carácter general, cabe destacar los siguientes aspectos:

- a) En los expedientes que inicia la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, el informe de la oficina presupuestaria queda sustituido por el informe de la Dirección General de Presupuestos y Gastos, de acuerdo con el artículo 16.1.b) de la Orden de 22 de marzo de 2005 sobre la gestión del presupuesto. En relación con este último informe, se considera que debería contener los extremos establecidos en el artículo 16.2.b) de la Orden antes citada, en especial cuando se trate de minoración de créditos, la justificación de su disponibilidad por la inexistencia de compromisos pendientes y/o la no vinculación a financiación condicionada.
- b) El artículo 22 de la LPG2015 establece que todas las modificaciones presupuestarias serán informadas por las intervenciones delegadas y, en su caso, por la Intervención General. Se ha observado que la IGG evidencia dicha función mediante un sello, sin expresar la conformidad o disconformidad de la fiscalización realizada ni indicar los informes concretos de las intervenciones delegadas.

#### *Observaciones específicas*

##### *Expedientes nºs 1 y 2*

Corresponden a dos suplementos de crédito por importes de 568,5 millones de euros y 571,6 millones de euros, concedidos mediante el Decreto Ley 2/2015, de 27 de marzo y el Decreto Ley 7/2015, de 16 de octubre, del Consell, convalidados por les Corts.

Según se indica en ambas normas, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos acordó, el 19 de febrero de 2015, la distribución de la financiación del compartimento Fondo de Liquidez Autonómico 2015 a las comunidades autónomas, asignando a la Comunitat

Valenciana la cantidad de 7.168,2 millones de euros, de los que 2.234,4 millones de euros tienen como destino cubrir desviaciones de déficits de años anteriores a 2014 pendientes de financiar. La adhesión a dicho Fondo en 2015 determina un incremento en el endeudamiento de la Generalitat que permite atender obligaciones pendientes de pago incluidas en la cuenta de acreedores por operaciones pendientes de aplicar al presupuesto. La finalidad de los dos suplementos aprobados es dotar los créditos para contabilizar dichas obligaciones en el presupuesto del ejercicio 2015. Las disposiciones más importantes son:

- Se aumentan los créditos en diversas aplicaciones del presupuesto de gastos, principalmente de la Conselleria de Sanidad, destinados a atender compromisos de gasto derivados de servicios públicos fundamentales correspondientes a déficits de años anteriores (gastos sin consignación presupuestaria).
- La financiación es con endeudamiento, incrementando el capítulo 9 del presupuesto de ingresos.

Los documentos que integran ambos expedientes de modificación son únicamente los decretos leyes antes indicados. A este respecto, se recomienda que se incluyan también los documentos de fiscalización y de contabilización que permitan su adecuada comprobación y revisión.

#### *Expedientes nº 7 y 8*

Corresponden ambas modificaciones a transferencias de crédito entre diferentes capítulos de un mismo programa, en los dos casos de la Conselleria de Sanidad.

Por el expediente 7 se aumentan los créditos del capítulo 6 para atender la insuficiente dotación presupuestaria inicial en relación con determinados compromisos de pago derivados del ejercicio 2014. La necesidad de esta modificación se informa el 27 de enero de 2015.

Mediante el expediente 8 se aumentan los créditos del capítulo 3 para hacer frente a pagos de intereses de demora, dado que el crédito consignado es insuficiente. La necesidad de esta modificación se informa el 23 de febrero de 2015.

Del análisis de ambas modificaciones se deduce que los gastos que se atienden mediante los créditos que se aumentan eran conocidos o previsibles al principio del ejercicio.

#### *Expediente nº 10*

El expediente denominado “Ajuste técnico” es una transferencia de créditos para aumentar, entre otros, los correspondientes a los siguientes conceptos, calificados como gastos de reconocimiento preceptivo por la

Ley de Presupuestos para 2015: productos farmacéuticos procedentes de recetas médicas, 256,0 millones de euros; intereses de aplazamiento con la AEAT, 52,4 millones de euros. Al respecto cabe indicar, como en informes anteriores, que la partida más importante, el gasto farmacéutico, puede ser objeto de un cálculo más ajustado a las necesidades reales del ejercicio para su inclusión en el presupuesto inicial.

En el expediente no consta el acuerdo del Consell por el que debe quedar enterado y ratificar los ajustes planteados por la Conselleria, debiéndose considerar sobre este aspecto que debió adecuarse en su tramitación y documentación a lo establecido normativamente con carácter general para las modificaciones de créditos.

#### 4.4 Resultado presupuestario

El estado de liquidación del presupuesto de 2015 incluye el resultado presupuestario en el apartado 3C de la Cuenta de la Administración. Un resumen de éste se muestra en el siguiente cuadro, en millones de euros, junto con las cifras del ejercicio 2014 a efectos comparativos:

**Cuadro 29: Resultado presupuestario**

Conceptos	2015	2014
Resultado presupuestario del ejercicio	-4.185,9	-4.479,1
Variación neta de pasivos financieros	4.829,9	5.779,2
Saldo presupuestario del ejercicio	644,0	1.300,1
Desviaciones de financiación positivas	-110,2	-818,1
Desviaciones de financiación negativas	703,0	69,5
Superávit/déficit de financiación del ejercicio	1.236,8	551,5

En la memoria de la Cuenta de la Administración se analizan determinados aspectos del resultado presupuestario, que se comentan a continuación junto con otros derivados de la fiscalización realizada.

El resultado presupuestario del ejercicio 2015 es negativo, como en ejercicios anteriores, tal como puede observarse en el siguiente cuadro comparativo de los últimos cuatro años:

**Cuadro 30: Evolución del resultado presupuestario**

Concepto	2012	2013	2014	2015
Derechos reconocidos	10.603,3	10.587,8	10.574,0	10.646,6
Obligaciones reconocidas	16.825,8	13.987,3	15.053,1	14.832,5
<b>Resultado presupuestario</b>	<b>-6.222,6</b>	<b>-3.399,5</b>	<b>-4.479,1</b>	<b>-4.185,9</b>

Añadiendo al resultado presupuestario del ejercicio la variación neta de pasivos financieros se obtiene el saldo presupuestario del ejercicio, que en 2015 es positivo por 644,0 millones de euros (1.300,1 millones de euros en 2014).

La normativa contable de aplicación establece que tanto el resultado presupuestario como el remanente de tesorería deben ser objeto de ciertos ajustes relacionados con la ejecución de los gastos con financiación afectada, requiriendo a las entidades que lleven un control específico sobre estos ajustes. En la memoria (páginas 213 y 214) se da información detallada sobre las partidas que integran los ajustes por desviaciones de financiación practicados sobre el saldo presupuestario del ejercicio 2015. Sin embargo, no contiene un apartado con la información requerida por el PGCPG sobre los gastos con financiación afectada.

Tras los ajustes por desviaciones de financiación se obtiene el superávit o déficit de financiación del ejercicio, que en 2015 es un superávit de 1.236,8 millones de euros, muy superior al de 2014 que fue de 551,5 millones de euros.

## 5. Liquidación del presupuesto de gastos

La liquidación del presupuesto de gastos forma parte del estado de liquidación del presupuesto de la Cuenta de la Administración de la Generalitat. En los siguientes apartados se comentan los aspectos de cada uno de los capítulos que conforman la liquidación, salvo los de aquellos que son objeto de fiscalizaciones especiales, tal como se ha comentado en el apartado 1 del Informe.

### 5.1 Gastos financieros

El presupuesto definitivo de 2015 ha ascendido a 663,8 millones de euros, mostrándose la ejecución presupuestaria del ejercicio en el siguiente cuadro:

**Cuadro 31: Gastos financieros**

Concepto	Oblig. reconocidas	Pagos	Grado de cumplim.	Oblig. rec.2014
De la deuda pública	156,9	156,9	100,0%	178,5
De préstamos	383,5	383,5	100,0%	976,8
Intereses de demora y otros	117,3	55,9	47,7%	73,6
<b>Total</b>	<b>657,8</b>	<b>596,3</b>	<b>90,7%</b>	<b>1.228,9</b>

Las obligaciones reconocidas en 2015 han disminuido un 46,5% respecto del ejercicio anterior, principalmente por los intereses a tipo cero de los préstamos de los mecanismos estatales de financiación.



La diferencia entre el total de obligaciones reconocidas en este capítulo del presupuesto y la cifra de gastos financieros contabilizada en la cuenta del resultado económico patrimonial, 507,1 millones de euros, es consecuencia, principalmente, del registro en esta última de la periodificación con criterios financieros de los intereses devengados en el ejercicio.

Respecto a la información sobre intereses que figura en el apartado 4G.2 de la memoria “Situación de los intereses”, debe tenerse en cuenta que versa solamente sobre los intereses de la deuda pública, y por tanto no incluye las periodificaciones financieras ni el resto de intereses contabilizados por operaciones de otra naturaleza.

Los intereses de demora reconocidos en el presupuesto de 2015 ascienden a 97,4 millones de euros (73,6 millones de euros en 2014), de los que 52,5 millones de euros son demoras del IRPF de los ejercicios 2012, 2013 y 2014; el resto corresponde principalmente a la Conselleria de Sanidad. También existen intereses de demora pendientes de aplicar a presupuesto contabilizados en la cuenta 409.

## **5.2 Transferencias y subvenciones**

### **5.2.1 Comentarios sobre la ejecución presupuestaria**

El presupuesto definitivo del capítulo 4 de gastos “Transferencias corrientes” ha ascendido a 3.698,8 millones de euros, el 18,6% del total del ejercicio 2015. Sus grados de ejecución y de cumplimiento han sido del 98,4% y del 78,6%, respectivamente. Las transferencias corrientes a las entidades públicas de la Generalitat han ascendido, en términos de obligaciones reconocidas, a 1.044,3 millones de euros, el 28,7% del total. Dentro de ellas destacan las transferencias a las universidades públicas valencianas, por 707,2 millones de euros.

El capítulo 7 del presupuesto de gastos, “Transferencias de capital”, ha dispuesto de un presupuesto definitivo en 2015 de 570,5 millones de euros, el 2,9% del total de la Administración de la Generalitat. Sus grados de ejecución y de cumplimiento han sido del 78,1% y del 58,4%, respectivamente. Las transferencias de capital a las entidades públicas de la Generalitat han ascendido, en términos de obligaciones reconocidas, a 208,1 millones de euros, de las que 30,2 millones de euros corresponden a las universidades.

Los pagos de las obligaciones reconocidas por transferencias a las entidades públicas muestran niveles bajos, el 53,7% en transferencias corrientes y el 39,7% en transferencias de capital, lo que puede implicar problemas de liquidez y/o solvencia para la mayoría de estas entidades, que dependen de las aportaciones de la Generalitat para el cumplimiento de sus fines.

### 5.2.2 Alcance de la revisión

Las transferencias del ejercicio 2015 a los entes públicos se han comprobado, para las entidades que han sido objeto de fiscalización en el ámbito del PAA2016, con la información contable rendida por dichos entes. La adecuada aplicación de las transferencias y subvenciones por dichas entidades la analiza la Sindicatura con el alcance señalado en los respectivos informes individuales de fiscalización, por lo que se remite a ellos para la consulta de las conclusiones pertinentes.

En cuanto al resto de líneas, se ha efectuado el seguimiento de las correspondientes al Plan de Vivienda, de la FMI y de las universidades públicas valencianas. Los resultados de la fiscalización figuran en los apartados 4, 6 y 8 del Informe. Otros aspectos de interés se comentan a continuación.

### 5.2.3 Líneas de la FMI

Las cuatro líneas de la FMI, todas nominativas, derivan de los dos convenios firmados en 2002 y 2007 para financiar el plan de modernización de la FMI, cuyas principales características, evolución e incidencias se pueden consultar en informes anteriores de esta Sindicatura. Su composición en 2015 es la siguiente:

**Cuadro 32: Subvenciones a la FMI**

	Denominación	Obligac. reconoc.	Pagos
T5013	Financiación Plan Modernización FMI	14,2	14,2
T5037	Convenio financiación FMI	0,4	0,4
T5061	Ampliación Plan Modernización FMI	12,8	12,8
T7530	Financiación Plan Modernización FMI	5,6	5,6

Para el convenio de 2002 no se incluye una certificación del IVF sobre el cumplimiento de los fines de la subvención, que esta Sindicatura considera que sería conveniente realizar para un mejor control de este convenio, tal como el IVF sí lo hace en lo referente al de 2007.

Tal como se indicó en el informe del ejercicio 2014, es importante considerar que el IVF, en un escrito de 4 de diciembre de 2014 elevado a la Conselleria de Economía, Industria y Comercio, indica que ha solicitado aclaraciones a la IGG respecto a cómo ha de proceder para la comprobación y liquidación de los vencimientos derivados del convenio de 2007, a la vista del informe de la Intervención General de 3 de octubre de 2014 sobre "Comprobación material de transferencias corrientes y de capital concedidas por la Generalitat a la FMI" en el que se concluye que la Generalitat debería minorar las aportaciones a la FMI en proporción a los sobrecostes detectados. A la fecha de redactarse este Informe se

desconoce si se ha dado una respuesta a la consulta planteada por el IVF, y por tanto el efecto sobre la contabilización de las operaciones con la FMI.

#### 5.2.4 Transferencias a las universidades públicas valencianas

Las obligaciones reconocidas por transferencias a las universidades públicas valencianas tienen el siguiente desglose por capítulos y programas:

**Cuadro 33: Transferencias a las universidades públicas**

Universidad	Obligaciones reconocidas			Pagos
	Programa 422.60	Otros programas	Total	
Universidad de Alicante	130,7	0,2	130,9	68,2
Universitat de València	239,5	4,9	244,4	158,4
Universitat Politècnica de València	210,8	0,3	211,1	132,1
Universidad Miguel Hernández	67,6	1,1	68,7	36,0
Universitat Jaume I	66,6	0,1	66,7	35,1
<b>Total capítulo 4</b>	<b>715,2</b>	<b>6,6</b>	<b>721,8</b>	<b>429,8</b>
Universidad de Alicante	2,5	1,8	4,3	4,2
Universitat de València	1,3	7,1	8,4	8,4
Universitat Politècnica de València	0,0	4,3	4,3	3,3
Universidad Miguel Hernández	6,6	1,4	8,0	1,5
Universitat Jaume I	3,6	1,6	5,2	1,6
<b>Total capítulo 7</b>	<b>14,0</b>	<b>16,2</b>	<b>30,2</b>	<b>19,0</b>

Las principales líneas de financiación a las universidades son las tres siguientes: “Convenios de 2014 para financiación de gastos corrientes y de inversión”, “Planes de inversiones de las universidades” y “Plan Plurianual de Financiación 2010-2017”. Los resultados de la fiscalización de las dos primeras líneas se describen en el apartado 1 de este apéndice y en el apartado 6 del Informe, respectivamente. La tercera se comenta a continuación.

#### *Plan Plurianual de Financiación 2010-2017*

Todos los antecedentes y aspectos importantes del Plan Plurianual de Financiación (PPF) del Sistema Universitario Público Valenciano para el periodo 2010-2017 pueden consultarse en el informe del ejercicio 2011.

La Ley de Presupuestos de 2015 contempla la financiación del sistema universitario público valenciano en la línea de subvención T0097 con un importe de 665,5 millones de euros en el capítulo 4, “Transferencias corrientes”. Este importe ha sido consignado como crédito inicial en el

programa 422.60 del presupuesto de gastos. La ejecución presupuestaria de esta línea en 2015 muestra que se han reconocido obligaciones por 665,5 millones de euros, de los que se han pagado 401,8 millones de euros, lo que equivale a unos grados de ejecución y de cumplimiento del 100% y del 60,4%, respectivamente.

### **5.3 Fondo de contingencia**

El “Fondo de contingencia” se contempla en el artículo 43 de la LHPSPIS. Por su parte, el artículo 9 de la LPG2015 determina que la cuantía del fondo de contingencia para dicho año es de 7,0 millones de euros, y que las condiciones de su funcionamiento se ajustarán al régimen general previsto para las modificaciones presupuestarias en los artículos 32 y siguientes del TRLHPG.

La ejecución presupuestaria del capítulo 5 muestra que el crédito inicial de 7,0 millones de euros se ha minorado, mediante modificaciones presupuestarias, en 6,5 millones de euros, quedando el resto como remanentes de crédito. Las modificaciones presupuestarias han tenido por objeto dotar créditos en el capítulo 6 para paliar los daños producidos por lluvias torrenciales según las medidas previstas en los decretos del Consell 38/2015, de 27 de marzo y 129/2015, de 28 de agosto.

En relación con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 43 de la LHPSPIS, debe señalarse que el concepto de decisiones discrecionales en el ámbito del derecho administrativo comporta la posibilidad de que la Administración pueda elegir, a la hora de realizar un gasto, entre varias alternativas, dentro del interés público. En este sentido, sería conveniente que la norma contemplara los elementos necesarios para acotar la discrecionalidad.

En la memoria de la Cuenta de la Administración no se da información sobre la ejecución de este fondo.

### **5.4 Activos financieros**

En el capítulo 8 del estado de gastos “Activos financieros” se registran las inversiones financieras realizadas por la Administración de la Generalitat dentro y fuera del sector público, así como los préstamos y anticipos concedidos. Debe tenerse en cuenta que a este capítulo de gastos solo se imputan las operaciones que suponen desembolsos presupuestarios.

Las obligaciones reconocidas en 2015 han ascendido a 587,9 millones de euros, inferiores a las de 2014 en el que sumaron 779,2 millones de euros. La disminución se debe principalmente a las operaciones de asunción de deuda por mecanismos de financiación.

## 5.5 Pasivos financieros

El capítulo 9 del estado de gastos, “Pasivos financieros”, recoge las amortizaciones de la deuda de la Generalitat efectuadas durante el ejercicio. El presupuesto definitivo del capítulo ha ascendido a 4.014,4 millones de euros, cifra similar a la de 2014. La ejecución de este capítulo en 2015 muestra que se han reconocido obligaciones por la totalidad del presupuesto, habiéndose pagado todas ellas salvo la cantidad de 2,5 millones de euros que ha quedado pendiente al cierre del ejercicio.

Las obligaciones reconocidas comprenden 4.006,9 millones de euros de amortizaciones de préstamos de la Generalitat y 5,0 millones de euros correspondientes a la anualidad de distintos préstamos del Ministerio de Ciencia e Innovación a las universidades públicas valencianas, de los que 2,5 millones de euros figuraban pendientes de pago al cierre de 2015.

En cuanto a los 4.006,9 millones de euros de amortización de préstamos de la Generalitat, comprenden 3.597,2 millones de euros de operaciones a largo plazo. La suma de este último importe más 62,5 millones de euros de compensación de deuda financiera de entes públicos asumida por la Generalitat (sin imputación presupuestaria y correspondiente al IVF) supone un total de 3.659,7 millones de euros, que figura desglosada en 1.896,2 millones de euros de deuda a largo plazo y en 1.761,1 millones de euros de préstamos a largo plazo en la columna de “Amortizaciones y otras disminuciones” en el estado de situación y movimiento de la deuda, más 2,4 millones de euros correspondientes a la amortización de préstamos del Ministerio que no se incluyen en el citado estado.

El resto, 414,7 millones de euros, corresponde a la imputación a presupuesto de la variación neta de operaciones de deuda a corto plazo.

## 6. Liquidación del presupuesto de ingresos

### 6.1 Consideraciones generales

La liquidación del presupuesto de ingresos de 2015 figura en el apartado 3B de la Cuenta de la Administración, y la información sobre la ejecución en el apartado 4E, que incluye en su punto 5 una memoria explicativa. En el cuadro siguiente se muestra un resumen por capítulos, en millones de euros, con los grados de ejecución y de realización, y el cálculo de las variaciones respecto al ejercicio 2014:

**Cuadro 34: Liquidación del presupuesto de ingresos 2015**

Capítulo	Previsiones iniciales	Modificaciones	Previsiones definitivas	Derechos reconocidos	Recaudación neta	Derechos ptes. cobro	Grado ejec.	Grado realiz.
1 Impuestos directos	3.288,3	0,0	3.288,3	3.091,0	3.057,4	33,6	94,0%	98,9%
2 Impuestos indirectos	5.813,9	0,0	5.813,9	5.654,8	5.585,5	69,3	97,3%	98,8%
3 Tasas y otros ingresos	811,2	63,6	874,8	768,3	620,9	147,4	87,8%	80,8%
4 Transferencias corrientes	1.964,6	8,6	1.973,1	1.015,6	1.005,9	9,7	51,5%	99,0%
5 Ingresos patrimoniales	17,2	0,0	17,2	5,6	5,6	0,0	32,6%	100,0%
6 Enajenación inversiones reales	150,6	0,1	150,7	0,3	0,3	0,0	0,2%	87,9%
7 Transferencias capital	108,2	21,1	129,3	72,4	53,0	19,4	56,0%	73,2%
8 Activos financieros	191,1	996,8	1.187,8	38,5	38,5	0,0	3,2%	100,0%
9 Pasivos financieros	4.846,4	1.588,3	6.434,6	8.844,3	8.844,3	0,0	137,4%	100,0%
<b>Total 2015</b>	<b>17.191,4</b>	<b>2.678,4</b>	<b>19.869,8</b>	<b>19.490,9</b>	<b>19.211,4</b>	<b>279,5</b>	<b>98,1%</b>	<b>98,6%</b>
<b>Total 2014</b>	<b>16.034,9</b>	<b>4.399,8</b>	<b>20.434,7</b>	<b>20.394,0</b>	<b>20.019,2</b>	<b>374,8</b>	<b>99,8%</b>	<b>98,2%</b>
<b>Variación 2015/2014</b>	<b>7,2%</b>	<b>-39,1%</b>	<b>-2,8%</b>	<b>-4,4%</b>	<b>-4,0%</b>	<b>-25,4%</b>	<b>-1,7%</b>	<b>0,4%</b>

Centrando el análisis en los derechos reconocidos, se muestra en el siguiente cuadro la evolución durante los últimos tres años, con el cálculo de sus variaciones totales y porcentuales entre los ejercicios 2015 y 2014:

**Cuadro 35: Variación de derechos reconocidos**

Capítulo	DR 2013	DR 2014	DR 2015	Variación	2015/14
1 Impuestos directos	2.979,8	3.125,8	3.091,0	-34,8	-1,1%
2 Impuestos indirectos	5.192,5	5.577,0	5.654,8	77,8	1,4%
3 Tasas y otros ingresos	630,3	640,4	768,3	127,9	20,0%
4 Transferencias corrientes	1.646,1	983,3	1.015,6	32,3	3,3%
5 Ingresos patrimoniales	8,8	41,5	5,6	-35,9	-86,5%
6 Enaj. inversiones reales	0,6	56,5	0,3	-56,2	-99,5%
7 Transferencias de capital	124,1	82,8	72,4	-10,4	-12,6%
8 Activos financieros	5,6	66,7	38,5	-28,2	-42,3%
9 Pasivos financieros	2.927,8	9.820,0	8.844,3	-975,7	-9,9%
<b>Total</b>	<b>13.515,6</b>	<b>20.394,0</b>	<b>19.490,9</b>	<b>-903,1</b>	<b>-4,4%</b>

Atendiendo al origen o naturaleza de los ingresos, los derechos reconocidos en 2015 se agrupan como sigue:

**Cuadro 36: Derechos reconocidos según naturaleza**

Tipo de ingresos	Derechos reconocidos	
Pasivos financieros	8.844,3	45,4%
Tributos cedidos	8.819,3	45,2%
Ingresos procedentes del Estado	1.042,2	5,3%
Tasas y otros ingresos	694,9	3,6%
Otros ingresos	69,4	0,4%
Procedentes del exterior	20,8	0,1%
<b>Total</b>	<b>19.490,9</b>	<b>100,0%</b>

En los apartados siguientes se comentan los aspectos más significativos de cada categoría de ingresos.

**6.2 Pasivos financieros**

El capítulo 9 “Pasivos financieros” comprende los ingresos derivados de las operaciones de endeudamiento formalizadas por la Administración de la Generalitat. La información detallada de estos pasivos figura en el apartado 2.2.6 de la memoria del presupuesto de ingresos. La composición de los derechos reconocidos es la siguiente:

- Préstamos recibidos a largo plazo de entes de fuera del sector público, 91,2 millones de euros, que se corresponden con refinanciaciones a largo plazo de pólizas de crédito.
- Préstamos recibidos a largo plazo de entes del sector público, 8.753,1 millones de euros, que comprenden las operaciones concertadas con el Instituto de Crédito Oficial (ICO) derivadas de la adhesión de la Comunitat Valenciana al Fondo de Financiación creado mediante el Real Decreto-Ley 17/2014, de 26 de diciembre.

**6.3 Tributos cedidos**

Dentro de los tributos cedidos se pueden distinguir los gestionados por el Estado y los gestionados por la Generalitat. En el cuadro siguiente, elaborado por la Sindicatura a partir de la información contable, se muestra la ejecución de estos impuestos, atendiendo a la clasificación señalada.

**Cuadro 37: Ejecución de los tributos cedidos**

Conceptos	Previsiones definitivas	Derechos recon.	Recaudación	Derechos ptes cobro	Grado ejecución	Grado realización
<b>Gestionados por el Estado</b>	<b>7.721,2</b>	<b>7.364,8</b>	<b>7.364,8</b>	<b>0,0</b>	<b>95,4%</b>	<b>100,0%</b>
Impuesto s/ Renta Personas Físicas	2.933,3	2.725,9	2.725,9	0,0	92,9%	100,0%
Impuesto sobre Valor Añadido	3.161,5	3.120,7	3.120,7	0,0	98,7%	100,0%
Impuestos especiales	1.626,4	1.518,2	1.518,2	0,0	93,3%	100,0%
<b>Gestionados por la Generalitat</b>	<b>1.517,5</b>	<b>1.454,5</b>	<b>1.349,0</b>	<b>105,4</b>	<b>95,8%</b>	<b>92,8%</b>
Impuesto sobre Sucesiones	189,6	193,5	162,7	30,8	102,0%	84,1%
Impuesto sobre Donaciones	20,8	21,8	20,0	1,8	104,8%	91,8%
Impuesto sobre el Patrimonio	115,6	108,7	107,7	1,0	94,0%	99,1%
Impuesto sobre TP y AJD	999,0	990,0	920,7	69,3	99,1%	93,0%
Impuesto sobre el Juego Online	5,8	3,9	3,9	0,0	67,2%	100,0%
Tasas y otros ing. s/el juego	186,7	136,6	134,0	2,5	73,1%	98,1%
<b>Total 2015</b>	<b>9.238,7</b>	<b>8.819,3</b>	<b>8.713,8</b>	<b>105,4</b>	<b>95,5%</b>	<b>98,8%</b>
<b>Total 2014</b>	<b>9.032,0</b>	<b>8.675,8</b>	<b>8.520,7</b>	<b>155,1</b>	<b>96,1%</b>	<b>98,2%</b>
<b>Variación 2015/2014</b>	<b>2,3%</b>	<b>1,7%</b>	<b>2,3%</b>	<b>-32,0%</b>	<b>-0,6%</b>	<b>0,6%</b>

Los derechos reconocidos por tributos cedidos han ascendido a 8.819,3 millones de euros, desglosados en 7.364,8 millones de euros en tributos gestionados por el Estado (el 83,5%) y 1.454,5 millones de euros (el 16,5%) en tributos gestionados por la Generalitat.

Los derechos reconocidos por tributos cedidos gestionados por el Estado han aumentado un 0,7% con respecto al ejercicio anterior. Su composición se muestra en el siguiente cuadro, elaborado por la Sindicatura a partir de la información contable:

**Cuadro 38: Tributos cedidos gestionados por el Estado**

Derechos reconocidos	IRPF	IVA	IIEE	Total
Ingresos a cuenta del ejercicio 2015	3.054,3	3.370,1	1.572,4	7.996,8
Liquidación ejercicio 2013	-207,4	-40,8	-39,2	-287,4
Aplazamientos ej. 2008-2009	-121,0	-208,6	-15,0	-344,6
Derechos reconocidos netos 2015	2.725,9	3.120,7	1.518,2	7.364,8
Derechos reconocidos netos 2014	2.653,0	3.061,2	1.596,1	7.310,3

Los ingresos a cuenta del ejercicio 2015 que reciben las comunidades autónomas son créditos consignados en el presupuesto de gastos del Estado. Las liquidaciones y aplazamientos de los recursos del sistema de financiación se comentan con más detalle en el siguiente apartado 6.4.

En cuanto a los derechos por tributos gestionados por la Generalitat, en 2015 han aumentado un 6,5% con respecto al ejercicio anterior, principalmente por el Impuesto sobre Transmisiones y Actos Jurídicos



Documentados. Sobre estos tributos véase la salvedad descrita en el párrafo d) del apartado 4 del Informe.

#### 6.4 Ingresos procedentes del Estado

El cuadro siguiente muestra en millones de euros el detalle de los ingresos procedentes del Estado, clasificados por conceptos económicos:

**Cuadro 39: Ingresos procedentes del Estado**

Conceptos	Previsiones definitivas	Derechos reconocidos netos	Recaudación neta	Derechos pendientes de cobro	Grado de ejecución	Grado de realización
400 Transf. con financiación incondicionada	1.752,5	875,3	875,3	0,0	49,9%	100,0%
401 Transferencias corrientes finalistas	20,6	10,3	7,7	2,6	50,0%	74,8%
402 Transf. de org. autónomos del Estado	4,5	3,5	3,5	0,0	77,9%	100,0%
40 Transferencias de la Admon. Estado	1.777,6	889,1	886,5	2,6	50,0%	99,7%
42 Transferencias de la Seguridad Social	96,7	88,3	81,8	6,5	91,3%	92,6%
<b>Capítulo 4 Transferencias corrientes</b>	<b>1.874,3</b>	<b>977,4</b>	<b>968,3</b>	<b>9,1</b>	<b>52,1%</b>	<b>99,1%</b>
701 Transferencias de capital finalistas	22,2	8,9	0,5	8,4	40,0%	5,6%
702 Transf. de org. autónomos del Estado	0,7	0,7	0,7	0,0	100,0%	100,0%
704 Fondo Compensación Interterritorial	55,2	55,2	55,2	0,0	100,0%	100,0%
70 Transferencias de la Admon. Estado	78,1	64,8	56,4	8,4	82,9%	87,1%
<b>Capítulo 7 Transferencias de capital</b>	<b>78,1</b>	<b>64,8</b>	<b>56,4</b>	<b>8,4</b>	<b>82,9%</b>	<b>87,1%</b>
<b>Total 2015</b>	<b>1.952,4</b>	<b>1.042,2</b>	<b>1.024,7</b>	<b>17,5</b>	<b>53,4%</b>	<b>98,3%</b>
<b>Total 2014</b>	<b>1.157,6</b>	<b>1.050,8</b>	<b>1.044,6</b>	<b>6,2</b>	<b>90,8%</b>	<b>99,4%</b>
<b>Variación 2015/2014</b>	<b>68,7%</b>	<b>-0,8%</b>	<b>-1,9%</b>	<b>182,3%</b>	<b>-37,4%</b>	<b>-1,1%</b>

Los derechos reconocidos por transferencias procedentes del Estado han ascendido a 1.042,2 millones de euros, que representan el 5,3% de los derechos totales, y han tenido una disminución del 0,8% respecto a los de 2014.

El concepto más importante es el 400 “Transferencias con financiación incondicionada”, cuyos derechos reconocidos ascienden a 875,3 millones de euros, el 84,0% del total de las transferencias procedentes del Estado. Su desglose por subconceptos se muestra en el siguiente cuadro, elaborado por la Sindicatura a partir de la información contable:

**Cuadro 40: Transferencias con financiación incondicionada**

Subconceptos	Presupuesto definitivo	DR	Diferencias	Grado Ejecución
Otros fondos espec. financiación autonómica	1.057,0	1.080,7	23,7	102,2%
T. Liquidación y nuevas competencias	968,4	377,3	-591,1	39,0%
Fondo de Garantía de los Serv. Públicos Fundamentales	1.025,9	886,0	-139,9	86,4%
Fondo de Suficiencia Global	-1.499,8	-1.468,7	31,1	97,9%
Compensación Impuesto depósitos ent. crédito	201,0	0,0	-201,0	0,0%
<b>Total</b>	<b>1.752,5</b>	<b>875,3</b>	<b>-877,2</b>	<b>49,9%</b>

El cuadro anterior muestra que el bajo grado de ejecución de las “Transferencias con financiación incondicionada” no es generalizado, sino que se concentra en determinados subconceptos. Un análisis de los mismos pone de manifiesto que sus previsiones de ingresos no fueron valoradas con criterios adecuados o realistas. Así:

- En el subconcepto “Compensación Impuesto de Depósitos de Entidades de Crédito” se han previsto 201,0 millones de euros de ingresos, de los que no se han reconocido derechos durante 2015. Al respecto cabe recordar las salvedades que sobre dicho impuesto manifestó esta Sindicatura en el informe del ejercicio 2014.
- Los derechos reconocidos que figuran en el subconcepto “Transferencias liquidación y nuevas competencias”, 377,3 millones de euros, son los anticipos de 2015 del aplazamiento a 204 mensualidades de las liquidaciones negativas de 2008 y 2009 y cuyos importes se conocían al inicio del ejercicio. Existe por tanto una diferencia de 591,1 millones de euros respecto a las previsiones de ingresos consignadas en este subconcepto de la que no consta justificación documental.
- Lo indicado en el párrafo anterior es también aplicable al subconcepto “Fondo de garantía”, dado que a la fecha de aprobación del presupuesto de 2015 se conocían tanto las entregas a cuenta de 2015 como la liquidación de 2013.

La composición de los derechos reconocidos en 2015 por “Transferencias con financiación incondicionada” se muestra en el siguiente cuadro, junto con las cifras del ejercicio 2014 a efectos comparativos:

**Cuadro 41: Derechos rec. por transf. con financ. incondicionada**

Conceptos	DR 2015	DR 2014
Fondos de Convergencia Autonómica	1.080,7	996,2
Fondo de Garantía, entregas a cuenta	1.025,9	1.090,8
Fondo de Suficiencia Global, entregas a cuenta	-1.375,8	-1.264,6
Fondo de Cohesión Sanitaria, entregas a cuenta	0,0	1,4
Fondo de Garantía, liquidación 2013/2012	-139,9	120,5
Fondo Suficiencia Global, liquidación 2013/2012	31,1	-190,7
Anticipo por aplazamiento 204 mensualidades	377,3	247,0
FSG, compensación ejercicios 2009/2008	-124,0	-124,0
<b>Totales</b>	<b>875,3</b>	<b>876,6</b>

En relación con las entregas a cuenta de los diferentes fondos, se destacan los siguientes aspectos importantes:

- La participación en los Fondos de Convergencia Autonómica de 2015 figura en la liquidación de los recursos del sistema de financiación del ejercicio 2013 (véase más adelante). Respecto a 2014 se observa que ha aumentado un 8,5%.
- Las correspondientes al Fondo de Garantía ascienden a 1.025,9 millones de euros en 2015, un 5,9% inferiores a las de 2014. A este respecto, la sección 36 “Sistemas de financiación de entes territoriales” de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 recoge un crédito con la aportación provisional a este Fondo por un importe global de 8.736,5 millones de euros, destinado a todas las comunidades autónomas con saldo a su favor por el Fondo de Garantía.
- En el caso del Fondo de Suficiencia Global, las entregas a cuenta del ejercicio 2015 son, como en los últimos años, negativas para la Generalitat y positivas a favor del Estado, lo que implica que los derechos reconocidos por la Generalitat sean de signo negativo por importe de 1.375,8 millones de euros. En los Presupuestos Generales del Estado para el año 2015, las entregas a cuenta de los Fondos de Suficiencia Global negativos de las comunidades autónomas se reflejan como derechos en el capítulo 4 del presupuesto de ingresos, mostrando un total de 2.924,0 millones de euros, de lo que se desprende que el 47,1% de los mismos corresponden a la Comunitat Valenciana.

Respecto a las liquidaciones anuales, se destacan los siguientes aspectos:

- La liquidación del ejercicio 2013, comunicada por el Estado en 2015, arroja un saldo global positivo de 684,5 millones de euros, resultado de los ajustes tanto positivos como negativos de los diversos

tributos y fondos estatales que la constituyen. Un resumen de la liquidación de 2013 se muestra en el siguiente cuadro, junto con las cifras de la liquidación del ejercicio 2012 a efectos comparativos:

**Cuadro 42: Liquidaciones recursos sistema financiación**

Conceptos	2013	2012
IRPF	-207,4	-155,2
IVA	-40,8	180,3
Impuestos especiales	-39,2	4,8
<b>Liquidación capacidad tributaria</b>	<b>-287,4</b>	<b>29,9</b>
Fondo de Garantía	-139,9	120,5
Fondo de Suficiencia Global	31,1	-190,7
Fondos Convergencia Autonómica	1.080,7	996,2
<b>Liquidación recursos no tributarios</b>	<b>971,9</b>	<b>926,0</b>
<b>Saldo de la liquidación</b>	<b>684,5</b>	<b>955,9</b>

Todos los componentes de la liquidación del ejercicio 2013 se han reconocido como derechos, positivos o negativos, en los conceptos presupuestarios correspondientes.

El saldo de la liquidación del ejercicio 2013 ha disminuido en 271,4 millones de euros respecto al del ejercicio 2012, principalmente por los recursos que conforman la capacidad tributaria.

En cuanto a los recursos no tributarios, es importante el cambio de signo en dos fondos: el Fondo de Garantía muestra una liquidación negativa en 2013 cuando fue positiva en 2012; por el contrario, en el Fondo de Suficiencia Global la liquidación de 2013 es positiva cuando la de 2012 fue negativa.

Respecto al Fondo de Suficiencia Global, si a la liquidación de 2013 se le añaden las entregas a cuenta realizadas por la Generalitat en dicho año por importe de 1.217,3 millones de euros, se obtiene la cuantificación definitiva de dicho Fondo correspondiente al año 2013, que asciende a la cantidad negativa de 1.186,2 millones de euros.

En relación con lo anterior, también es importante considerar que el Fondo de Suficiencia Global del ejercicio 2014 ha supuesto entregas a cuenta negativas, a favor del Estado, por un total de 1.264,6 millones de euros, que a su vez se han regularizado en la liquidación de 2014 que se comenta a continuación.

- La liquidación definitiva del ejercicio 2014 ha sido comunicada por el Estado en julio de 2016, por lo que su fiscalización se realizará en el Informe de dicho año. A efectos informativos, se incluye su resumen en el cuadro siguiente:

**Cuadro 43: Liquidación del sistema de financiación de 2014**

Conceptos	Importe
IRPF	301,3
IVA	127,6
Impuestos especiales	-32,6
<b>Liquidación capacidad tributaria</b>	<b>396,3</b>
Fondo de Garantía	-125,9
Fondo de Suficiencia Global	-53,7
Fondos Convergencia Autonómica	1.098,3
<b>Liquidación recursos no tributarios</b>	<b>918,7</b>
<b>Saldo liquidación ejercicio 2014</b>	<b>1.315,0</b>

Por disposición de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, el saldo a favor será abonado mediante pagos de las liquidaciones positivas, descontando de ellos por compensación el importe de los saldos a favor del Estado.

- Las liquidaciones de los ejercicios 2010 y 2011 fueron positivas y se imputaron a los presupuestos de 2012 y 2013, respectivamente.
- Las liquidaciones de los ejercicios 2008 y 2009 fueron negativas, si bien su devolución quedó aplazada para varios ejercicios por las leyes de presupuestos generales del Estado. Su evolución durante 2015 ha sido como sigue:

**Cuadro 44: Liquidaciones 2008 y 2009**

Conceptos	Importe
Pendiente devolución a 31-12-2014	1.551,0
Pagos realizados durante 2015	-468,6
Anticipos recibidos durante 2015	377,3
<b>Pendiente devolución a 31-12-2015</b>	<b>1.459,7</b>

Los pagos anuales están calculados en función del plazo inicial de la devolución de las liquidaciones negativas, que era de 60 mensualidades. Dichos pagos se formalizan mediante documentos contables de anulación de derechos reconocidos que se compensan con los derechos reconocidos de las entregas a cuenta y de las liquidaciones positivas.

Los anticipos se refieren al aplazamiento de la devolución de 60 a 204 mensualidades que se instrumenta mediante transferencias que mensualmente emite el Estado.

El saldo pendiente de devolución a 31 de diciembre de 2015 figura desglosado en los epígrafes de acreedores a largo y a corto plazo del balance por las cantidades de 1.118,4 millones de euros y 341,4 millones de euros, respectivamente. No obstante, las cantidades separadas entre el corto y largo plazo no son totalmente correctas, debiendo reclasificarse 250,2 millones de euros del corto al largo plazo.

## 6.5 Tributos propios, tasas y otros ingresos

La composición de los derechos reconocidos por estos conceptos se muestra en el siguiente cuadro, elaborado por la Sindicatura a partir de la información contable, junto con las cifras del ejercicio 2014 a efectos comparativos:

**Cuadro 45: Ejecución de las tasas y otros ingresos**

Art.	Descripción	DR 2015	DR 2014
11	Impuesto sobre Depósitos Entidades de Crédito	41,1	142,6
27	Impuestos sobre actividades del medio ambiente	22,1	21,4
30	Tasas	340,6	241,7
31	Precios públicos	6,4	26,1
33	Tasas y exacciones sobre el juego	0,1	0,1
34	Otros ingresos tributarios	30,3	40,2
35	Multas y sanciones	20,5	19,8
38	Reintegros de operaciones	204,1	145,0
39	Otros ingresos	29,8	30,6
4x	Transferencias corrientes	25,1	25,1
5x	Ingresos patrimoniales	5,6	41,5
6x	Enajenación de inversiones reales	0,3	56,5
8x	De activos financieros	38,4	66,7
<b>Total</b>		<b>764,3</b>	<b>857,3</b>

La revisión de esta categoría de ingresos se ha centrado en los conceptos que se comentan a continuación:

- Impuesto sobre Depósitos en Entidades de Crédito. Las conclusiones sobre la fiscalización de este impuesto figuran como salvedad en el informe del ejercicio 2014. Durante 2015 se han anulado los 132,4 millones de euros contabilizados inadecuadamente en 2014. Los derechos reconocidos en 2015 por 41,1 millones de euros corresponden a la gestión estatal del impuesto.
- Impuestos sobre actividades del medio ambiente. Comprenden el Impuesto sobre Actividades que Inciden en el Medio Ambiente y el Impuesto sobre Eliminación de Residuos en Vertederos, creados por

la Ley 10/2012, de 21 de diciembre. Según dicha Ley, los ingresos por ambos tributos deben afectarse a gastos de los ámbitos de conservación y mejora del medio ambiente y de gestión de residuos. Del análisis de los ingresos se desprende una desviación positiva de financiación por importe de 2,5 millones de euros en la ejecución del programa 44240 "Medio natural", que no ha sido tomada en cuenta en los ajustes del resultado presupuestario y del remanente de tesorería del ejercicio.

- Tasas. En el ejercicio 2015 han experimentado un incremento del 40,9% con respecto al ejercicio anterior, fundamentalmente en las tasas correspondientes a "Prestación de servicios de atención social", "Servicios portuarios" y "Prestación de asistencia sanitaria". La primera de las tasas antes citadas fue creada por el artículo 35 de la Ley 7/2014, de 22 de diciembre. En 2015 se han reconocido y recaudado ingresos por la prestación de servicios de atención social por importe de 69,8 millones de euros, que representan el 70,6% del aumento experimentado por las tasas.
- Otros ingresos. Los derechos reconocidos incluyen las liquidaciones del contrato de atención sanitaria integral del departamento de salud de Alzira.

## 6.6 Ingresos procedentes del exterior

Esta categoría comprende las transferencias de fondos de la Unión Europea (UE), cuyos derechos reconocidos presentan el siguiente desglose:

**Cuadro 46: Derechos reconocidos de fondos europeos**

Ingresos	2012	2013	2014	2015
Transferencias corrientes	11,8	8,4	-15,5	13,2
Transferencias capital	92,9	41,0	5,6	7,6
<b>Totales</b>	<b>104,7</b>	<b>49,4</b>	<b>-9,9</b>	<b>20,8</b>

La fiscalización realizada sobre estos derechos ha puesto de manifiesto los aspectos importantes que se comentan a continuación:

- Los derechos procedentes del exterior muestran disminuciones en sus importes durante los últimos años, llegando incluso a un importe neto negativo de 9,9 millones de euros en 2014.
- Las previsiones definitivas ascienden a 122,7 millones de euros, pero sin embargo sólo se han reconocido derechos por 20,8 millones de euros, lo que representa un grado de ejecución del 16,9%. Esta baja ejecución se localiza principalmente en los programas

operativos del FSE y FEDER 2014-2020, con unos ingresos previstos por 94,6 millones de euros que no se han reconocido.

- Tal como se ha comentado en informes anteriores, la contabilización de ciertas subvenciones de fondos europeos se realiza sobre la base de los principios contables públicos aplicables con carácter general al reconocimiento de los derechos, y no de los principios específicos de las transferencias y subvenciones que serían los aplicables a estos casos. En 2015 la cantidad contabilizada en el programa operativo FEDER 2007-2013 asciende a 10,2 millones de euros.

En el ámbito presupuestario la contabilización efectuada no tiene efecto sobre el resultado de 2015, pues, de no registrarse los derechos, se generaría una desviación de financiación negativa en gastos con financiación afectada. Respecto al remanente de tesorería y a la provisión para insolvencias, debe tenerse en cuenta que los derechos pendientes de cobro de ejercicios cerrados incluyen un total de 126,8 millones de euros por estos conceptos.

Como en informes anteriores, se recomienda aplicar los principios específicos antes indicados para el adecuado reconocimiento de estas subvenciones. Al respecto, se ha observado que sí se han aplicado dichos principios en los programas operativos europeos para el periodo 2014-2020.

- Los informes de control del ejercicio 2015 que con arreglo a la normativa europea elabora la autoridad de auditoría expresan las siguientes conclusiones respecto a los programas operativos 2007-2013: del FSE, una opinión sin salvedades; del FEDER, una opinión con la salvedad de un error proyectado de 4,5 millones de euros.

## 7. Memoria

### 7.1 Remanente de tesorería

La memoria de 2015 incluye, en el apartado 4C.1, el remanente de tesorería, cuyo resumen se muestra en el siguiente cuadro, en millones de euros, con las cifras del ejercicio 2014 a efectos comparativos:

**Cuadro 47: Remanente de tesorería**

Remanente de tesorería	2015	2014
Derechos pendientes de cobro	669,9	786,7
Obligaciones pendientes de pago	-3.494,3	-4.000,1
Fondos líquidos	230,7	233,7
Remanente de tesorería afectado	363,4	996,7
Remanente de tesorería no afectado	-2.957,1	-3.977,4
Remanente de tesorería total	-2.593,7	-2.980,7



En el apartado de la memoria antes indicado se comentan con detalle los factores positivos y negativos que han incidido en el cálculo del remanente de tesorería. Los aspectos más importantes que se derivan de la fiscalización realizada se comentan a continuación.

De los “Derechos pendientes de cobro” están descontados los deudores de dudoso cobro (47,0 millones de euros en 2015), si bien, a juicio de esta Sindicatura, dicha cantidad debería aumentarse en 286,0 millones de euros (véase la salvedad 4.j).

El remanente de tesorería afectado está constituido por las desviaciones de financiación positivas y sólo puede utilizarse para dar cobertura a los gastos que se encuentren afectados a los recursos de los que se derivan tales desviaciones. En el ejercicio 2015 asciende a 363,4 millones de euros. Sobre el cálculo de las desviaciones de financiación, debe tenerse en cuenta lo comentado anteriormente sobre los gastos con financiación afectada.

Por su parte, el remanente de tesorería no afectado, o para gastos generales, constituye un recurso para financiar gastos mediante modificaciones de crédito. En 2015, como en años anteriores, es negativo, por importe de 2.957,1 millones de euros.

La suma de ambas forma el remanente de tesorería total, que también es negativo, como en años anteriores, por 2.593,7 millones de euros.

Además de los efectos que sobre el remanente de tesorería tienen las salvedades descritas en el apartado 4 del Informe, debe tenerse en consideración el que se detalla en el Informe sobre los gastos de personal del ejercicio 2015, que supone que dicha magnitud aumente su importe negativo en 105,4 millones de euros. También afectan las cuotas de empresa de los centros docentes concertados de noviembre y diciembre de 2015, por 21,0 millones de euros, contabilizadas en 2016 (véase apartado 7.6).

Por otra parte, para una mejor interpretación de esta magnitud habría que tener en cuenta los siguientes aspectos:

- A 31 de diciembre de 2015 la cuenta 409 recoge obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto por un total de 871,2 millones de euros y en la cuenta 411 figuran otros gastos a imputar a ejercicios siguientes por 965,0 millones de euros.
- En las obligaciones pendientes de pago de operaciones no presupuestarias no se incluyen las operaciones de tesorería, que ascienden a 182,8 millones de euros. De acuerdo con la regla 24 de la Instrucción de contabilidad, sobre el remanente de tesorería no afectado debería distinguirse el disponible para cancelar las

operaciones de tesorería y el disponible para financiar, en su caso, gastos generales.

## **7.2 Estado de la tesorería**

La información de carácter financiero de la memoria de la Cuenta de la Administración incluye, en el epígrafe 4C.2, la relativa al denominado “Estado de la tesorería”. Los aspectos más importantes sobre la gestión de las cuentas y la descripción de los diferentes tipos pueden consultarse en informes de años anteriores.

Siguiendo los procedimientos de auditoría aplicables a esta área, la Sindicatura de Comptes ha solicitado a las entidades financieras la confirmación directa de los saldos existentes a 31 de diciembre de 2015, así como de las firmas autorizadas para la disposición de fondos y otra información relevante para la fiscalización. No se ha recibido respuesta a varias solicitudes de confirmación de saldos de diversas entidades bancarias con las que se han realizado operaciones, afectando a préstamos con saldos contables de 226,3 millones de euros. Además de lo anterior, debe señalarse que la mayor parte de las entidades financieras no confirman los saldos de los avales.

Por otra parte, y según se viene comentando en informes anteriores, la información recibida de las entidades financieras en relación con los intereses abonados no es completa, por lo que no ha sido posible contrastar con ellas la integridad de los importes contabilizados por este concepto. En la mayor parte de los casos ha sido posible aplicar procedimientos alternativos de fiscalización, consistentes en verificar la razonabilidad de los datos contabilizados por la Administración con la información suministrada por los responsables de la CHME y del IVF.

### ***Cuentas de caja fija***

Según la información facilitada en soporte informático, en el ejercicio 2015 se han utilizado 255 cuentas para gestionar los fondos de caja fija (260 cuentas en 2014), habiéndose realizado pagos por un importe total de 68,1 millones de euros (73,4 millones de euros en 2014).

Como en ejercicios anteriores, el criterio de fiscalización ha consistido en revisar una muestra de las cajas fijas, que se han seleccionado de las conselleries y de los hospitales. De las conselleries se han revisado dos cajas fijas: una de Presidencia de la Generalitat y otra de la Conselleria de Justicia, Administración Pública y Reformas Democráticas y Libertades Públicas. De los hospitales se han revisado las cajas fijas del Hospital General de Elche, el Hospital La Plana de Vila-real y el Hospital Arnau de Vilanova.

#### *Con carácter general*

- Tal como se viene indicando en informes anteriores, la normativa reguladora de las cajas fijas debería ser objeto de una amplia revisión y actualización, pues al margen de su antigüedad, que data del ejercicio 1998, se considera que es insuficiente en algunos aspectos importantes para la adecuada gestión y control de estos fondos, a tenor de las diversas incidencias que se vienen poniendo de manifiesto por esta Sindicatura, tanto sobre las cajas fijas en las conselleries como en los hospitales.
- Es importante destacar la ambigüedad de los gastos que pueden tramitarse por caja fija según la redacción del artículo 1.1.a) del Decreto 24/1998, que contempla “cualquier otro gasto de similares características” a los definidos y particularizados en dicho artículo. Al respecto, se entiende que la norma debería ser más clara en este importante aspecto, y concretar al máximo detalle tanto los gastos que pueden tramitarse, y sus requisitos, como los que deben ser excluidos.
- Igualmente deberían estipularse claramente los gastos que cabe realizar en concepto de atenciones protocolarias y representativas, así como de su gestión, acreditación y control.
- Por otra parte, los artículos 5.4 y 13 de la Orden reguladora asignan a las intervenciones delegadas de las conselleries determinadas funciones de control y fiscalización de estos gastos. Habiéndose recibido la información solicitada por la Sindicatura a la IGG sobre los resultados de los controles realizados sobre las cajas de la muestra objeto de fiscalización, cabe señalar que se ponen de manifiesto incidencias similares a las que viene detectando la Sindicatura cada año.
- No existe una adecuada segregación de funciones. En las cajas de las conselleries figura como cuentadante el subsecretario respectivo y en las de los hospitales el director económico o el gerente del departamento, que a su vez son los órganos responsables de aprobar las cuentas justificativas y las actas de arqueo y conciliación.
- Los periodos de pago en todas las cajas revisadas son elevados, lo que no resulta congruente con la finalidad de este instrumento de gestión, observándose que en algunas de ellas (Conselleria de Justicia y Hospital General de Elche) se ha superado en determinados casos el plazo establecido en el TRLCSP.

#### *Cajas fijas en conselleries*

- El artículo 5 de la Orden de 17 de abril de 1998, reguladora de las cajas fijas, requiere la formalización mensual de las cuentas justificativas, precepto que no se ha observado en todos los casos

(faltan las de julio y agosto en la caja de Justicia y la de julio en la caja de Presidencia).

- De la revisión de una muestra de facturas/justificantes de las cajas fijas se ha observado que en 21 documentos de Presidencia y 38 de Justicia no consta la adecuada aprobación previa del gasto por el órgano competente.
- En la caja de la Conselleria de Justicia se han observado indicios de posible fraccionamiento en algunos contratos, que es una de las salvedades que con carácter general se incluyen en el Informe que esta Sindicatura ha emitido sobre la contratación de la Administración de la Generalitat del ejercicio 2015.
- También se ha observado en ambas cajas que no siempre se solicitan tres presupuestos y que no se comunican los contratos al Registro Oficial de Contratos de la Generalitat, en los casos aplicables.

#### *Cajas fijas en hospitales*

- En el Hospital Arnau de Vilanova no se han formalizado las cuentas justificativas del mes de octubre.
- Realizado un resumen por conceptos se observa que un alto porcentaje del total se destina al pago de productos farmacéuticos y sanitarios, lo que no se adecua estrictamente a lo establecido en el artículo 1.1.a) del Decreto 24/1998, que sólo admite “gastos de carácter periódico o repetitivo, de tracto sucesivo, en particular los referentes a dietas, gastos de locomoción, material, conservación y mantenimiento, o cualquier otro gasto de similares características”.
- De la revisión de una muestra de 90 facturas/justificantes de las cajas fijas de los centros visitados se ha observado, como incidencia más destacada, que en 26 de dichos justificantes no consta o es inadecuada la aprobación previa del gasto por el órgano de contratación.
- En el Hospital General de Elche, cuatro de los 37 documentos revisados corresponden a pagos en concepto de transporte por un importe fijo mensual, sin tener en cuenta el número de kilómetros efectivamente realizados. El pago de estos conceptos debe ajustarse al Decreto 24/1997, sobre indemnizaciones por razón del servicio.

### **7.3 Obligaciones pendientes de pago de ejercicios anteriores**

La información sobre las obligaciones pendientes de pago de presupuestos cerrados figura en la nota 4D.8 de la memoria, que muestra que las de ejercicios anteriores incorporadas al ejercicio 2015 ascienden a 2.522,8 millones de euros, de los que 1.954,8 millones de euros corresponden a las del ejercicio 2014.

#### **7.4 Compromisos de gastos con cargo a ejercicios posteriores**

La información sobre estos compromisos figura en el apartado 4D.9 de la memoria, que desglosa los importes para cada sección/conselleria por capítulos presupuestarios y anualidades futuras.

En términos globales, la cifra de estos compromisos en 2015 apenas ha variado respecto a la de 2014 (un 7,6% de aumento), si bien a nivel de capítulos se observan importantes variaciones en el capítulo 3 (que disminuyen) y en el capítulo 9 (que aumentan).

Los capítulos 3 y 9 suponen conjuntamente el 83,8% de los gastos comprometidos totales. El capítulo 9 recoge las amortizaciones futuras del endeudamiento. Por su parte, en el capítulo 3 se consignan 1.982,3 millones de euros, de los que 1.953,8 millones de euros son intereses a devengar en ejercicios posteriores según las estimaciones basadas en las previsiones de evolución de los tipos de interés.

La sección con mayor volumen de gastos comprometidos es la 19 “Servicio de la deuda”, que con 39.730,1 millones de euros -que comprenden las amortizaciones e intereses de la deuda antes comentados- supone el 83,7% del total.

También es significativa la sección 10 “Sanidad”, con un total de 4.482,7 millones de euros, que comprenden principalmente los compromisos de contratos de gestión integral de diversos departamentos de salud, del concierto para la gestión del servicio de las técnicas de diagnóstico por imagen, transporte sanitario y de otros conciertos.

La sección 08 “Infraestructuras, territorio y medio ambiente” muestra un importe de 1.621,1 millones de euros, que incluyen, entre otros, los compromisos derivados de los contratos de concesión de obra pública para la construcción, conservación y explotación de autovías.

Las operaciones que faltan por registrar son las siguientes: las anualidades futuras de los compromisos derivados de los acuerdos del Consell para el pago de las obligaciones de la deuda sanitaria, por un total de 191,7 millones de euros; las cuotas por los compromisos derivados del convenio firmado en 2002 con la FMI de Valencia, por un capital de 305,0 millones de euros, más los intereses correspondientes; las cuotas por los compromisos de los planes de inversiones de las universidades públicas valencianas, que ascenderían a 235,6 millones de euros de capital, más los intereses correspondientes.

#### **7.5 Derechos a cobrar de presupuestos cerrados**

La información sobre los derechos a cobrar de presupuestos cerrados figura en la nota 4E.4 de la memoria de la Cuenta de la Administración de 2015.

Los derechos pendientes de cobro de ejercicios anteriores incorporados al ejercicio 2015 ascienden a 1.027,1 millones de euros, correspondiendo 374,8 millones de euros a derechos con origen en el presupuesto del ejercicio 2014 y el resto a derechos con origen en ejercicios anteriores.

Durante el ejercicio 2015 se han anulado y cancelado derechos de ejercicios anteriores por un total de 276,3 millones de euros, que representan el 26,9% de los derechos iniciales. Las anulaciones comprenden 223,2 millones de euros por liquidaciones y 17,2 millones de euros por aplazamientos y fraccionamientos. Dentro de las anulaciones de liquidaciones destaca la de 132,3 millones de euros del Impuesto sobre Depósitos en Entidades de Crédito. En cuanto a las cancelaciones son por prescripción, 5,0 millones de euros, y por insolvencias, 30,9 millones de euros.

#### Análisis de los derechos pendientes a 31 de diciembre de 2015

El cuadro siguiente muestra, en millones de euros, la composición de los derechos de ejercicios anteriores pendientes de cobro al cierre de 2015, atendiendo a sus ejercicios de origen:

**Cuadro 48: Derechos pendientes de cobro de ejercicios cerrados**

Capítulo	Ejercicio de origen					Total
	2010 y ant.	2011	2012	2013	2014	
1 Impuestos directos	11,0	8,3	9,9	13,8	27,4	70,4
2 Impuestos indirectos	40,8	18,1	23,2	21,1	50,4	153,6
3 Tasas y otros ingresos	52,9	46,4	21,2	28,3	30,7	179,5
4 Transferencias corrientes	41,2	38,0	7,0	6,7	0,1	93,0
5 Ingresos patrimoniales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
6 Enajenación inv. reales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
7 Transferencias de capital	60,2	0,0	39,6	35,6	3,6	139,0
8 Activos financieros	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
9 Pasivos financieros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Total</b>	<b>206,3</b>	<b>110,8</b>	<b>100,9</b>	<b>105,5</b>	<b>112,2</b>	<b>635,7</b>
	<b>32,5%</b>	<b>17,4%</b>	<b>15,9%</b>	<b>16,6%</b>	<b>17,6%</b>	<b>100,0%</b>

El pendiente de cobro se concentra en los capítulos de impuestos y de tasas así como de transferencias, tanto corrientes como de capital. En cuanto a la antigüedad, el 32,5% del total procede de los ejercicios 2010 y anteriores, mientras que el 34,2% procede de los ejercicios 2013 y 2014.

La provisión para insolvencias a 31 de diciembre de 2014 ascendía a 63,5 millones de euros. Durante 2015 se han aplicado 57,5 millones de euros y se han dotado 41,1 millones de euros, por lo que el saldo a 31 de diciembre de 2015 se sitúa en 47,1 millones de euros.

De la lectura del contenido informativo de la memoria, parece desprenderse que la Generalitat utiliza un criterio individualizado para cifrar la provisión, que la destina a la cobertura de determinados derechos, sin utilizar una estimación global del riesgo de fallidos en los saldos de otros deudores.

## 7.6 Operaciones no presupuestarias

La información sobre las operaciones no presupuestarias figura en el apartado 4I de la memoria.

Los deudores no presupuestarios ascienden a 2,1 millones de euros, que comprenden las cuentas de “Pagos duplicados mecano” y “Pagos pendientes de aplicación”, que se han analizado en el apartado 2.4.

En lo que respecta a los acreedores no presupuestarios, se resumen en el cuadro siguiente:

**Cuadro 49: Acreedores no presupuestarios**

Concepto	Saldos 01/01/2015	Abonos	Cargos	Saldos 31/12/2015
Retenciones a cuenta IRPF	958,3	898,6	1.335,4	521,5
Ingresos aytos, dip, y organismos	182,3	1.971,1	1.890,8	262,6
Depósitos y fianzas	195,7	26,5	14,3	207,9
Fondos en formalización	179,6	3.446,9	3.427,4	199,1
Operaciones transitorias de tesorería	182,8	2.864,3	2.864,3	182,8
Cuotas de la Seguridad Social	167,0	1.025,1	1.050,6	141,5
Retención nóminas derechos pasivos	10,6	57,9	58,2	10,3
Devolución ingresos	5,0	2.299,5	2.299,3	5,2
Otros	7,5	109,7	110,2	7,0
<b>Totales</b>	<b>1.888,8</b>	<b>12.699,7</b>	<b>13.050,4</b>	<b>1.538,1</b>

Se comentan a continuación los aspectos importantes de las cuentas más significativas del cuadro anterior:

### Cuenta “Retenciones a cuenta de IRPF”

Su saldo comprende 514,5 millones de euros del pendiente de pago a la AEAT, más una diferencia contable de 7,0 millones de euros que se arrastra de ejercicios anteriores y que debe ser investigada y adecuadamente regularizada.

El pendiente de pago a 31 de diciembre de 2015 ha disminuido respecto a 2014 debido a los pagos de las liquidaciones de 2013 y 2014 correspondientes a las nóminas del personal de administración general, personal docente y PASCS, que se han realizado, por aplicación de los

acuerdos firmados en 2014 (véase el informe de dicho año) mediante deducciones sobre las cantidades que la Administración del Estado ha transferido a la Generalitat en febrero y marzo de 2015.

El saldo a 31 de diciembre de 2015, 521,5 millones de euros, incluye:

- Las retenciones practicadas en las nóminas mensuales del personal de administración general, docente y sanitario por importe de 495,3 millones de euros, con el siguiente detalle: diciembre de 2014, 142,8 millones de euros; enero a abril de 2015, 247,2 millones de euros; diciembre de 2015, 105,2 millones de euros.
- Las retenciones practicadas en las nóminas de los centros docentes concertados correspondientes a los meses de octubre a diciembre de 2015 por importe de 19,3 millones de euros.

#### Cuenta "Cuotas de la Seguridad Social"

De acuerdo con la documentación contable analizada, el importe pendiente de pago a 31 de diciembre de 2015 asciende a 142,7 millones de euros, que incluye:

- 43,2 millones de euros correspondientes a las cuotas de noviembre y diciembre de 2015 del personal de la administración general.
- 38,9 millones de euros de las cuotas obreras de noviembre y diciembre -más las diferencias a regularizar- relativas al personal docente concertado
- 60,6 millones de euros que comprenden las cuotas de octubre, las cuotas obreras de noviembre y diciembre y las complementarias de noviembre y diciembre correspondientes al personal sanitario.

La diferencia de 1,2 millones de euros con respecto al saldo contable, 141,5 millones de euros, corresponde a regularizaciones que se contabilizan al año siguiente. A este respecto cabe señalar que la liquidación de 2015 ha ascendido a 21,2 millones de euros, comunicada en febrero de 2016, sobre las diferencias entre los importes fijos pagados y las cuotas definitivas.

El saldo contable no incluye las cuotas de noviembre y diciembre del personal sanitario (73,2 millones de euros), ni las cuotas de empresa de los centros docentes concertados de noviembre y diciembre (21,0 millones de euros). Estas cuotas se contabilizan en el ejercicio siguiente (2016), siguiendo la práctica de ejercicios anteriores.

Durante el ejercicio 2015 se han pagado diversas deudas aplazadas del ejercicio 2014 y anteriores por un total de 113,6 millones de euros, más 1,3 millones de euros de intereses.



### Cuenta “Fondos en formalización”

Recoge los ingresos recibidos por la Generalitat de los que no se dispone información suficiente para su imputación contable a los conceptos presupuestarios correspondientes. La información sobre los movimientos producidos en el ejercicio y sobre su saldo se muestra en el apartado 4I.3 “Partidas pendientes de aplicación”, de la memoria de la Cuenta de la Administración. Al igual que en ejercicios anteriores, se recomienda obtener la información necesaria para su adecuada imputación contable.

## **8. Endeudamiento**

### **8.1 Consideraciones generales**

La información relativa a las operaciones de endeudamiento figura en diferentes apartados de los documentos integrantes de la Cuenta de la Administración. En el pasivo del balance figura el saldo vivo de las deudas y la periodificación de intereses, mientras que en la cuenta del resultado económico-patrimonial se registran los gastos financieros devengados durante el ejercicio. En la liquidación del presupuesto, el capítulo 9 de ingresos comprende los derechos reconocidos por la emisión o creación de deuda durante el ejercicio, el capítulo 9 de gastos, las obligaciones reconocidas por amortizaciones o reembolsos del ejercicio y el capítulo 3, las obligaciones por los gastos financieros con vencimiento en el mismo. En cuanto a la memoria, la información sobre el endeudamiento figura en el apartado 4G; el apartado 4H está dedicado a las operaciones de intercambio financiero; el apartado 4I.1 a las operaciones de tesorería; y en el apartado 4D.9 se ofrece la información sobre los compromisos de gasto con cargo a presupuestos de ejercicios posteriores.

### **8.2 El endeudamiento en el balance**

En el siguiente cuadro se muestra la información recogida en el balance a 31 de diciembre de 2015, junto con los datos del ejercicio anterior a efectos comparativos:

**Cuadro 50: Endeudamiento en el balance**

Deuda financiera	31-12-2015	31-12-2014	Variación
<i>Acreeedores a largo plazo</i>	33.858,2	28.514,1	18,7%
<b>I. Emisiones de obligaciones y otros valores negociables</b>	<b>903,1</b>	<b>1.965,0</b>	<b>-54,0%</b>
1. Obligaciones y bonos	903,1	1.965,0	-54,0%
<b>II. Otras deudas a largo plazo</b>	<b>32.955,1</b>	<b>26.549,1</b>	<b>24,1%</b>
1. Deudas con entidades de crédito	31.797,0	25.424,6	25,1%
1. Otras deudas	1.158,1	1.124,5	3,0%
<i>Acreeedores a corto plazo</i>	5.721,7	6.393,8	-10,5%
<b>I. Emisiones de obligaciones y otros valores negociables</b>	<b>1.280,2</b>	<b>1.965,7</b>	<b>-34,9%</b>
2. Deudas representadas en otros valores negociables	1.250,0	1.886,3	-33,7%
3. Intereses de obligaciones y otros valores	30,2	68,2	-55,8%
4. Deudas en moneda extranjera	-	11,2	-100,0%
<b>II. Deudas con entidades de crédito</b>	<b>4.100,1</b>	<b>3.959,5</b>	<b>3,6%</b>
1. Deudas a corto plazo con entidades de crédito	4.061,7	3.719,1	9,2%
2. Deudas por intereses	38,4	240,4	-84,0%
<b>III. Acreeedores (Deudas a corto plazo)</b>	<b>341,4</b>	<b>468,6</b>	<b>-27,1%</b>
5. Otros acreeedores ( <i>Deudas a corto plazo, cta. 521</i> )	341,4	468,6	-27,1%
<b>Total deuda financiera</b>	<b>39.579,9</b>	<b>34.907,9</b>	<b>13,4%</b>

La deuda financiera que figura en el balance a 31 de diciembre de 2015 asciende a 39.579,9 millones de euros, clasificada en 33.858,2 millones de euros a largo plazo y 5.721,7 millones de euros a corto plazo. Ha tenido un incremento del 13,4% respecto al ejercicio 2014.

**8.3 Información en la memoria sobre la deuda de la Generalitat**

El apartado 4G.1 de la memoria está dedicado al estado de “Situación y movimientos de la deuda de la Generalitat”. Debe tenerse en cuenta que en este estado la deuda se clasifica a largo o corto plazo según es emitida, mientras que en el balance los vencimientos en 2016 de la deuda a largo plazo están clasificados en el corto plazo. Un resumen del estado de la deuda que se incluye en la memoria se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro 51: Endeudamiento en la memoria**

Tipo operación	Deuda 1-1-2015	Creación y otros aumentos	Amortizaciones y otras disminuciones	Deuda 31-12-2015
Deuda pública corto plazo	1,2	0,0	-1,2	0,0
Deuda pública largo plazo	3.861,2	0,0	-1.896,2	1.965,0
a) Deuda pública	3.862,4	0,0	-1.897,4	1.965,0
Préstamos corto plazo	1.837,8	1.071,1	-1.484,1	1.424,8
Préstamos largo plazo	27.123,1	8.841,7	-1.761,1	34.203,7
b) Préstamos	28.960,9	9.912,8	-3.245,2	35.628,5
<b>Total deuda</b>	<b>32.823,3</b>	<b>9.912,8</b>	<b>-5.142,6</b>	<b>37.593,5</b>

La deuda a 31 de diciembre de 2015 que figura en el apartado 4G.1 de la memoria (cuadro 51) asciende a 37.593,5 millones de euros, mientras que en el balance (cuadro 50) figura por 39.579,9 millones de euros, correspondiendo la diferencia a las siguientes partidas que están incluidas en el balance:

- La periodificación de intereses y las operaciones de tesorería, por importes de 68,6 y 182,8 millones de euros respectivamente, que en la memoria figuran en los apartados 4G.2 y 4I.1.
- Las liquidaciones negativas a favor del Estado, por 1.459,8 millones de euros.
- Otros préstamos recibidos del Estado, por 33,6 millones de euros.
- Préstamos asumidos de las universidades, 241,7 millones de euros, que comprenden 6,1 millones de euros asumidos en 2014 y 235,6 millones de euros contabilizados en 2015.

En el cuadro 52, elaborado por esta Sindicatura a partir de la información del balance y del estado de la memoria, se muestra el desglose del endeudamiento financiero de la Generalitat por tipos de deuda y operaciones, años de vencimiento y capitales pendientes a largo y corto plazo. Debe tenerse en cuenta que en el cuadro 52 se ha incluido en el corto plazo la deuda de 0,4 millones de euros asumida durante 2015 que en el balance (cuadro 50) figura inadecuadamente en el largo plazo.

### Cuadro 52: Desglose del endeudamiento

DEUDA FINANCIERA 31-12-2015	FECHA VENCIMIENTO	CAPITAL PENDIENTE	
		LARGO PLAZO	CORTO PLAZO
<b>Deuda Pública</b>		<b>715,0</b>	<b>1.250,0</b>
Colocación privada 05 Deutsche	22/07/2020	100,0	-
Colocación privada 06 Fortis	24/02/2016	-	100,0
Eurobono 2006	02/11/2016	-	950,0
Eurobono 2010	17/03/2020	400,0	-
Colocación privada 10 Biis	09/04/2017	50,0	-
Colocación privada 10 RBS	28/04/2028	25,0	-
Colocación privada 10 C. Madrid	30/11/2032	70,0	-
Colocación privada 10 M-Stanley	30/07/2020	10,0	-
Colocación privada 10 Goldman	03/09/2017	30,0	-
Colocación privada 10 RBS/2	22/09/2028	30,0	-
Colocación privada 11 BANKIA	22/07/2016	-	200,0
<b>Préstamos del mecanismo proveedores</b>		<b>6.429,3</b>	<b>870,5</b>
Proveedores 2012	diciembre 2022	3.534,8	543,8
Proveedores 2012/2	30/07/2023	67,6	2,2
Proveedores 2013	julio 2023	814,3	116,3
Proveedores 2013/2	junio 2024	2.012,6	208,2
<b>Préstamos del FLA y Fondo Social</b>		<b>20.887,2</b>	<b>868,6</b>
FLA 2012	26/10/2023	3.350,8	478,7
FLA 2013	19/03/2023	2.729,2	389,9
FLA 2014	31/07/2024	6.057,5	-
FLA 2015	31/01/2025	8.629,4	-
Fondo Social 2015	31/01/2025	120,3	-
<b>Préstamos</b>		<b>4.442,9</b>	<b>2.130,0</b>
Asumidos de entes del sector público	varios	2.241,5	136,5
Schuldschien 1996/2	23/12/2016	-	48,6
Vereinsbank 2006	10/03/2036	-	34,0
Helaba 2006	12/04/2021	100,0	-
Dexia 2008	27/06/2018	300,0	-
Barclays 2009	23/09/2019	59,0	-
BEI 2010	27/05/2035	237,5	12,5
BEI 2014 (FGV)	13/11/2039	40,0	-
Pastor 2010	25/07/2020	16,0	4,0
Bankinter 2013	07/06/2016	-	3,7
Valencia 2013	22/06/2016	-	2,5
Sabadell 2013	30/04/2015	-	-
Sabadell 2014	30/04/2019	6,6	-
Sabadell 2014/2	10/06/2019	9,7	-
Sabadell 2014/3	30/10/2019	3,8	-
CaixaBank 2013	20/12/2016	-	4,7
CaixaBank 2014/2	01/07/2024	76,6	-
CaixaBank 2014/3	01/07/2024	70,0	-
BBVA 2013	29/11/2016	-	419,0
BBVA 2014	30/04/2017	4,9	-
BBVA 2014/2	01/08/2018	40,0	-
BBVA 2014/3	01/07/2017	12,6	-
Popular 2013	30/12/2016	-	1,6
Popular 2014	11/04/2017	4,9	9,5
Bankia 2014	28/02/2019	70,0	3,0
Bankia 2014/2	26/03/2017	3,7	-
Bankia 2014/3	10/04/2019	28,0	-
Santander 2014	26/09/2019	20,0	-
Caixabank (Largo plazo CT2014)	28/02/2019	240,0	-
BBVA (Largo plazo CT2014)	28/02/2019	157,0	-
BANKIA (Largo plazo CT2014)	28/02/2019	177,0	-
B. Sabadell (Largo plazo CT2014)	27/02/2019	182,0	-
CAJAMAR (Largo plazo CT2014)	31/12/2019	79,5	-
B Santander (Largo plazo CT2014)	28/02/2019	175,0	-
Ibercaja (Largo plazo CT2014)	28/02/2019	22,0	-
BANKIA (Largo plazo CT2015)	12/11/2017	48,8	24,4
CAJAMAR (Largo plazo CT2015)	02/06/2020	16,8	1,2
Préstamos a corto plazo	2016	-	1.424,8
<b>Otras deudas</b>		<b>1.383,4</b>	<b>603,0</b>
Operaciones de tesorería	2016	-	182,8
Préstamos del Estado a consellerías	Varios	33,6	-
Préstamos asumidos de las Universidades (IVACE)	Varios	6,1	-
Plan Inversiones Universidades Públicas	Varios	225,3	10,2
Liquidaciones negativas Sistema Financiación	2031	1.118,4	341,4
Intereses devengados no vencidos	2016	-	68,6
<b>TOTAL DEUDA FINANCIERA A 31-12-2015</b>		<b>33.857,8</b>	<b>5.722,1</b>

Se comentan a continuación los principales movimientos del cuadro 51, cuya composición detallada puede consultarse en el apartado 4G.1 de la memoria.

### 8.3.1 Deuda pública

En 2015 la deuda pública ha tenido una disminución de 1.897,4 millones de euros por las amortizaciones del ejercicio.

### 8.3.2 Préstamos a corto plazo

Los préstamos a corto plazo han tenido una disminución neta de 413 millones de euros, desglosada en aumentos por creación de 1.071,1 millones de euros y disminuciones por reembolso de 1.484,1 millones de euros. En la memoria no se desglosan estos préstamos, que tienen la siguiente composición según la documentación analizada:

**Cuadro 53: Préstamos a corto plazo**

Descripción	Saldo 1-1-15	Aumentos	Disminu- ciones	Saldo 31-12-15
<i>Confirming</i>	885,2	765,4	-885,2	765,4
Pólizas de crédito programas	864,9	20,8	-511,2	374,5
Préstamos programas	14,9	284,5	-14,9	284,5
Pólizas crédito universidades	72,8	0,0	-72,8	0,0
Asunción Fundación Ciudad de la Luz	0,0	0,4	0,0	0,4
<b>Total</b>	<b>1.837,8</b>	<b>1.071,1</b>	<b>-1.484,1</b>	<b>1.424,8</b>

Las cifras de aumentos de *confirming* y de pólizas de crédito corresponden a las operaciones que se han convertido en préstamos a corto plazo mediante Resolución del IVF de 31 de diciembre de 2015. En cuanto a los préstamos programa, se han formalizado con distintas entidades financieras. Respecto a las disminuciones, cabe destacar la cancelación de pólizas de crédito de las universidades públicas que fueron asumidas en 2014.

### 8.3.3 Préstamos a largo plazo

En 2015 los préstamos a largo plazo han tenido un incremento neto de 7.080,6 millones de euros, desglosado en aumentos por 8.841,7 millones de euros y disminuciones por 1.761,1 millones de euros. Respecto a los aumentos, la distribución por tipo de operaciones es la siguiente:

**Cuadro 54: Aumentos de préstamos a largo plazo**

Fuentes	Millones euros
FLA 2015	8.629,4
FS 2015	120,3
FLA 2014	0,7
Otros préstamos	91,2
<b>Total</b>	<b>8.841,7</b>

*Fondo de Liquidez Autonómica (FLA) 2015*

El 27 de marzo de 2015 se formalizó un contrato de préstamo con el ICO por 7.168,2 millones de euros hasta el 31 de julio de 2025, con dos años de carencia, y un interés del 0% desde la disposición hasta el 31 de enero de 2016 y del 0,834% a partir de esa fecha. El 14 de diciembre de 2015 se suscribió una addenda para aumentar el importe global máximo hasta 8.639,9 millones de euros. El destino de este préstamo ha sido el siguiente:

**Cuadro 55: FLA 2015**

Tramos	Adminis- tración	SPI	Univer- sidades	FMI	IFA	Total
I Vencimientos	3.766,2	313,3	11,2	17,9	18,2	4.126,8
II Liquidaciones negativas	91,2	0,0	0,0	0,0	0,0	91,2
III Intereses	83,8	19,2	2,3	0,5	0,0	105,8
IV Objetivo 2015 y desv. años ant.	4.115,4	177,7	0,0	5,6	6,9	4.305,6
<b>Total</b>	<b>8.056,6</b>	<b>510,2</b>	<b>13,5</b>	<b>24,0</b>	<b>25,1</b>	<b>8.629,4</b>

La financiación del FLA 2015 ha ascendido a 8.629,4 millones de euros, de los que 8.056,6 millones de euros se han destinado al pago de deudas de la Administración de la Generalitat. El resto, 572,8 millones de euros, se ha destinado al pago de deudas de entes del sector público instrumental (SPI), de las universidades públicas, de la FMI y de la IFA.

*Fondo Social (FS) 2015*

Contrato de préstamo formalizado con el ICO el 22 de abril de 2015 por 120,4 millones de euros hasta el 31 de enero de 2025, con dos años de carencia, a un tipo de interés del 0% desde la disposición hasta el 31 de enero de 2016 y del 0,834% a partir de esa fecha. Se ha destinado principalmente al pago de obligaciones de la Administración de la Generalitat.

**8.4 Imputación presupuestaria**

En cuanto a los aumentos de préstamos a largo plazo, en el estado de la deuda figuran por la cantidad de 8.841,7 millones de euros, mientras que

en el capítulo 9 del presupuesto de ingresos figuran derechos reconocidos por 8.844,3 millones de euros. La diferencia de 2,6 millones de euros es un préstamo estatal que no tiene la consideración de deuda.

Por su parte, las disminuciones por amortizaciones o reembolsos de préstamos a largo plazo que figuran en el estado de la deuda ascienden a un total de 1.761,1 millones de euros, mientras que en el presupuesto del capítulo 9 de gastos figuran obligaciones reconocidas por 1.703,5 millones de euros. La diferencia son reembolsos compensados con los créditos del IVF por 62,5 millones de euros y 4,9 millones de euros de obligaciones reconocidas correspondientes a la amortización de préstamos del Ministerio no incluidos en el estado de la deuda.

### **8.5 Confirming (operaciones de gestión de pagos)**

Pueden consultarse en informes anteriores los antecedentes sobre esta modalidad de pagos. Como novedad de 2015, se ha incluido la posibilidad de pago de subvenciones.

Al cierre del ejercicio 2015 existían remesas de *confirming* pendientes de vencimiento por un total de 372,1 millones de euros, correspondiendo 85,3 millones de euros a proveedores y 286,8 millones de euros al sector público valenciano. Contablemente, estas deudas figuran dentro de los acreedores presupuestarios en fase de ordenación de pago. También existen al cierre de 2015 remesas aplazadas pendientes de vencimiento por un total de 802,3 millones de euros, que en el balance figuran contabilizados en las cuentas de deudas con entidades de crédito a corto plazo; en el estado de la deuda, la cifra anterior aparece desglosada en 765,4 millones de euros como préstamos a corto plazo (véase cuadro 53) y 36,8 millones de euros como operaciones de tesorería (véase la página 601 de la memoria).

La normativa de contabilidad pública aplicable no contempla criterios de registro para este tipo de operaciones. En el ámbito privado, el tratamiento contable del *confirming* está recogido en la consulta 10 del BOICAC 38, de junio de 1999, que contempla un sistema similar al utilizado por la Generalitat. Un procedimiento contable alternativo para las remesas pendientes de vencimiento al cierre del ejercicio, consistiría en obtener de las entidades financieras la información referente a los proveedores que hayan optado por el descuento de sus créditos, y reclasificar en dichos casos los saldos de acreedores presupuestarios a deudas con entidades de crédito, al ostentar éstas la titularidad de los créditos según los convenios firmados.

### **8.6 Avals de la Generalitat**

La información sobre los avales figura en el apartado 4G.3 de la memoria (página 575). Al cierre del ejercicio 2015 el riesgo vivo por operaciones avaladas asciende a 1.825,6 millones de euros, concentrándose el 71,4%

en el sector público autonómico. Durante el ejercicio 2015 sólo se ha concedido un aval, a la SGR y por importe de 0,2 millones de euros, derivado del contrato de reafianzamiento con la SGR. En cuanto a las cancelaciones han ascendido a 272,2 millones de euros con el siguiente desglose: 56,9 millones de euros por el contrato de la SGR; 189,3 millones de euros por cumplimiento o finalización; 26 millones de euros por fallidos. La mayor parte de los fallidos derivan de operaciones del contrato de la SGR, 25,8 millones de euros; el resto de los fallidos corresponden a la Institución Ferial Alicantina.

### **8.7 Operaciones de intercambio financiero**

Las operaciones de intercambio financiero tienen por objeto cubrir las diferencias producidas en el riesgo de tipos de cambio de divisas en las operaciones en moneda extranjera y de los tipos de interés. En el apartado 4H de la memoria se incluye la información relativa a estas operaciones. El resultado global de estas operaciones ha sido negativo por 42,6 millones de euros, un mayor gasto financiero que ha sido contabilizado en el capítulo 3 del presupuesto y en la cuenta del resultado económico-patrimonial.

### **8.8 Operaciones de tesorería a corto plazo**

Las operaciones de tesorería a corto plazo son aquellas que se formalizan con entidades de crédito a plazo igual o inferior a un año, y que tienen por objeto la financiación de los déficits transitorios producidos en la tesorería. Al cierre de 2015 muestran un saldo de 182,8 millones de euros, que no supera el límite establecido en el artículo 36 de la Ley de Presupuestos de la Generalitat para dicho año. Las operaciones de tesorería figuran contabilizadas en la cuenta 520 “Deudas a corto plazo con entidades de crédito” del balance, con un desglose detallado en el apartado 4I.1 de la memoria.





## **II. CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA GENERALITAT**



## **1. INTRODUCCIÓN**

La Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, en virtud de lo dispuesto en el artículo 8.3 de la Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Comptes, y conforme a lo previsto en el Programa Anual de Actuación de 2016 (PAA2016), ha fiscalizado el cumplimiento de la legalidad vigente en materia de contratación por parte de la Administración de la Generalitat durante el ejercicio 2015.

El mencionado PAA2016 contempla también realizar una auditoría financiera de la Cuenta de la Administración del ejercicio 2015, por lo que es recomendable la lectura conjunta de los informes resultantes de ambas fiscalizaciones, tanto del presente sobre el área de contratación como del relativo a la auditoría financiera.

El marco normativo que resulta aplicable a la materia de contratación se relaciona en el apéndice 1 de este Informe.

## **2. RESPONSABILIDAD DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN**

La representación de los entes, organismos y entidades del sector público en materia contractual corresponde a los órganos de contratación que, en virtud de la norma legal o reglamentaria, tengan atribuida la facultad de celebrar contratos en su nombre. En el ámbito de la Administración de la Generalitat, los órganos de contratación son los consellers, que pueden delegar o desconcentrar sus competencias y facultades en esta materia.

Por su parte, y en calidad de centro gestor de la contabilidad pública, corresponde a la Intervención General de la Generalitat (IGG) formar la Cuenta General de la Generalitat -entre cuyos documentos se incluye la Cuenta de la Administración- de forma que exprese la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, de la ejecución del presupuesto y de los resultados, de acuerdo con el marco normativo de información financiera aplicable.

Los órganos antes citados son responsables de establecer los sistemas de control interno que consideren necesarios para garantizar que la Administración de la Generalitat desarrolla la actividad contractual de conformidad con la normativa de aplicación.

## **3. RESPONSABILIDAD DE LA SINDICATURA DE COMPTES**

La responsabilidad de la Sindicatura de Comptes es expresar una opinión sobre la legalidad de las operaciones de contratación efectuadas por la Administración de la Generalitat en el ejercicio de 2015 basada en la fiscalización realizada. Para ello, hemos llevado a cabo nuestro trabajo conforme a los *Principios fundamentales de fiscalización de las Instituciones Públicas de Control Externo* y con las normas técnicas de fiscalización aprobadas por el Consell de la Sindicatura recogidas en el *Manual de*

fiscalización de la Sindicatura de Comptes. Dichos principios exigen que cumplamos los requerimientos de ética, así como que planifiquemos y ejecutemos la fiscalización con el fin de obtener una seguridad razonable de que la gestión de la actividad contractual ha sido conforme, en sus aspectos significativos, con la normativa aplicable.

Una fiscalización requiere la aplicación de procedimientos para obtener evidencia de auditoría sobre la legalidad de las operaciones de contratación revisadas. Los procedimientos seleccionados dependen del juicio del auditor, incluida la valoración de los riesgos de incumplimientos significativos de la legalidad. Al efectuar dichas valoraciones del riesgo, el auditor tiene en cuenta el control interno relevante para garantizar dicho cumplimiento, con el fin de diseñar los procedimientos de auditoría que sean adecuados en función de las circunstancias, y no con la finalidad de expresar una opinión sobre la eficacia del control interno de la entidad.

Consideramos que la evidencia de auditoría que hemos obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para fundamentar nuestra opinión sobre el cumplimiento de la legalidad en la actividad contractual.

#### **4. FUNDAMENTOS DE LA OPINIÓN CON SALVEDADES**

Como resultado del trabajo efectuado, durante el ejercicio 2015 se han puesto de manifiesto los siguientes incumplimientos significativos de la normativa aplicable a la gestión de la contratación (los números de expedientes son los detallados en el cuadro 5 del apéndice 2 de este Informe):

- a) No se han comunicado en el plazo establecido al Registro Oficial de Contratos de la Generalitat (ROCG) todos los contratos celebrados durante 2015 susceptibles de inscripción, según dispone la Orden 11/2013, de 17 de junio, de la Conselleria de Hacienda y Administración Pública. Tampoco han sido comunicados a la Sindicatura de Comptes todos los contratos requeridos en el artículo 4 de las instrucciones aprobadas mediante acuerdos de esta Institución de 13 de septiembre de 2013 y 14 de enero de 2016.
- b) Con carácter general, en los expedientes no consta una justificación documental adecuada sobre la elección de los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar los contratos -requerida por el artículo 109.4 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP)- ni sobre la ponderación que se da a los mismos, en perjuicio de los principios de transparencia y objetividad que exige el artículo 1 de dicha Ley.



- c) En los anuncios de licitación no se indican los criterios de adjudicación, según requiere el artículo 150.5 del TRLCSP. Expedientes n<sup>os</sup> 7, 13, 14, 15, 16, 20, 23, 27 y 28.
- d) Los pliegos de cláusulas administrativas particulares (PCAP) no contienen una fórmula expresada en términos matemáticos, sino que describen la metodología para valorar la oferta económica, y en ella se observa que para las ofertas cuyas bajas estén comprendidas en un determinado tramo, la puntuación a asignar no se deriva “de la mera aplicación de la fórmula establecida en los pliegos”, como requiere el artículo 150.2 del TRLCSP, puesto que contemplan una puntuación proporcional de forma indeterminada. Expedientes n<sup>os</sup> 1, 10, 37 y 38.
- e) Los criterios de valoración cuantificables mediante juicios de valor que contemplan los PCAP son indeterminados, siendo en los informes técnicos que valoran estos criterios donde se especifican los aspectos analizados y su puntuación, cuando esta información debería figurar en los PCAP para dar adecuado cumplimiento al artículo 150 del TRLCSP. Expedientes n<sup>os</sup> 13, 14, 15 y 16.
- f) Los PCAP establecen que durante la vigencia de los contratos no se revisarán los precios por haberse estimado el posible incremento en el presupuesto de licitación. Sin embargo, el sistema establecido incluye implícitamente una revisión ya que el precio se incrementa cada año, y no se cumplen los requerimientos de procedencia, límites y sistema establecidos en el artículo 89 del TRLCSP. Expedientes n<sup>os</sup> 36, 37, 38, 39, 40 y 41.
- g) No hay constancia en el expediente de la determinación con precisión de la naturaleza y extensión de las necesidades del contrato, así como de la idoneidad de su objeto, requerida por el artículo 22 del TRLCSP. Expedientes n<sup>os</sup> 14, 15, 22, 26 y 29.
- h) La declaración de urgencia no está debidamente motivada según requiere el artículo 112 del TRLCSP, ya que alude a razones de carácter general sin concretar las específicas que aconsejen acelerar la tramitación de los expedientes (n<sup>os</sup> 4, 5 y 25). Por su parte, la tramitación de emergencia del expediente n<sup>o</sup> 17 no está adecuadamente justificada, puesto que el inicio de las obras tuvo lugar a los tres meses y medio desde que se detectó el deterioro que debía ser objeto de reparación.
- i) El adjudicatario constituyó la garantía definitiva en fecha posterior a la de adjudicación del contrato, por lo que de acuerdo con el artículo 99.1 del TRLCSP, la Administración no debió efectuar la adjudicación a su favor (expediente n<sup>o</sup> 2). Esta circunstancia no ha podido verificarse en los expedientes n<sup>os</sup> 23 y 25 al no constar la



documentación que acredite la constitución de la garantía definitiva.

- j) Uno de los contratos revisados (expediente nº 36) incurre en causa de nulidad administrativa prevista en el artículo 32.b) del TRLCSP, pues el adjudicatario no ha acreditado adecuadamente la solvencia económica exigida en los PCAP. En otros tres casos no ha podido verificarse si existían o no causas de nulidad contractual debido a que en los expedientes no constaba la siguiente documentación relativa al adjudicatario: la que acredite la capacidad de contratar (nº 17); la de no concurrencia de prohibición para contratar (expediente nº 20); y la de estar al corriente de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social (expediente nº 29).
- k) Las adquisiciones de farmacia y productos sanitarios se tramitan, en un volumen importante, como contratos menores a través del sistema de cajas fijas, y en el caso de los medicamentos mediante compras directas, incumpléndose en estos casos la normativa aplicable, tanto de contratación como de cajas fijas.

Especialmente importante es la infracción del principio de publicidad, puesto que gran parte de estas compras se realiza mediante fraccionamiento indebido del objeto de los contratos, incumpliendo el artículo 86.2 del TRLCSP, con independencia de que el apartado 3 de dicho artículo admita la posibilidad de la división en lotes bajo determinadas condiciones.

Las compras de medicamentos y material sanitario deben ser objeto de una gestión contractual ordinaria en cuanto a la publicidad, procedimientos y formas de adjudicación.

Por otra parte, en el Informe sobre la Cuenta de la Administración del ejercicio 2015 se completa el análisis del sistema de pagos a través de cajas fijas, en lo que respecta a otros elementos del control interno y normativa vigente (tal como se ha indicado anteriormente, este sistema de pagos es importante en la tramitación de compras sujetas a contratación, especialmente por los centros hospitalarios de la Conselleria de Sanidad).

- l) En la revisión de una muestra de los contratos menores en conselleries y hospitales se han observado, con carácter general, una insuficiente justificación sobre la necesidad e idoneidad del objeto del contrato (artículo 22 del TRLCSP) y fraccionamiento indebido del objeto de los contratos (artículo 86.2 del TRLCSP). Además, en los contratos menores de los hospitales se ha observado que no siempre se acredita en los expedientes la solicitud de tres presupuestos en los supuestos requeridos por la Ley 5/2013 de la Generalitat, ni la comunicación al Registro Oficial de Contratos de la Generalitat (ROCG) contemplada por la Orden



11/2013, de 17 de junio, de la Conselleria de Hacienda y Administración Pública.

- m) Los pagos de las facturas de los contratos revisados se realizan, en un porcentaje importante, con posterioridad al plazo establecido en el TRLCSP. La información publicada en el portal web de la IGG pone de manifiesto que los periodos medios de pago a proveedores durante el último trimestre de 2015 han sido superiores al plazo legal.
- n) Se producen retrasos significativos en la confección de las liquidaciones anuales en todos los contratos de concesión de asistencias sanitarias integrales, no constando en los expedientes las causas e imputabilidad de las demoras.
- o) El pasivo a corto plazo del balance a 31 de diciembre de 2015 muestra, dentro de los acreedores presupuestarios, la cuenta 409 "Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto" con un total de 871,2 millones de euros. De ellos, 483,0 millones de euros corresponden en su mayor parte a facturas imputables a los capítulos 2 y 6, principalmente de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública (en adelante, Conselleria de Sanidad). Estas facturas representan, en un volumen importante, operaciones que se han realizado sin consignación presupuestaria no ajustándose, por tanto, la tramitación de expedientes de contratación a las prescripciones del TRLCSP.

Por otra parte, dentro de los acreedores no presupuestarios del pasivo del balance a 31 de diciembre de 2015, figura la cuenta 411 "Acreedores por periodificación de gastos presupuestarios" con un total de 965,0 millones de euros. De estos, 103,4 millones de euros corresponden a la facturación de farmacia del mes de diciembre de 2015, y 75,6 millones de euros a otras facturas de proveedores del ejercicio 2015 y anteriores que han sido registradas en el Registro Unificado de Facturas (RUF) con posterioridad al 1 de enero de 2016. En la cuenta 411 se incluyen también 191,7 millones de euros de gastos procedentes de operaciones sujetas a contratación en ejercicios anteriores, periodificados para ejercicios siguientes por acuerdos del Consell, y 205,8 millones de euros de gastos derivados de contratos de modalidad de pago total o aplazado de precio.

En el Informe sobre la Cuenta de la Administración del ejercicio 2015, esta Sindicatura presenta un análisis más detallado sobre las cuentas 409 y 411 del balance, así como de la liquidación presupuestaria de los capítulos 2 y 6, y por tanto de las conclusiones sobre el contenido y aspectos contables de dichos elementos de las cuentas anuales.

## 5. OPINIÓN CON SALVEDADES

En nuestra opinión, excepto por los hechos descritos en el apartado 4, “Fundamentos de la opinión con salvedades”, la actividad contractual desarrollada por la Administración de la Generalitat durante el ejercicio 2015 resulta conforme, en los aspectos significativos, con la normativa aplicable.

## 6. OTRAS CUESTIONES QUE NO AFECTAN A LA OPINIÓN

En el apéndice 2 se incluyen aquellas observaciones que no afectan a la opinión, junto con determinada información adicional que la Sindicatura considera que puede resultar de interés a los destinatarios del presente Informe.

Llamamos la atención sobre los siguientes aspectos de la contratación administrativa, que si bien no todos ellos figuran explícitamente como información en la Cuenta de la Administración, esta Sindicatura ha podido extraerlos de los registros contables y administrativos correspondientes (véase el apéndice 2):

- a) La actividad contractual supone la tramitación de expedientes de adquisición de bienes, suministros y servicios cuya imputación presupuestaria se refleja en los capítulos 2 “Gastos de funcionamiento” y 6 “Inversiones reales”. Aunque el presupuesto inicial de 2015 de los capítulos 2 y 6 es ligeramente superior al inicial de 2014, es significativamente inferior al definitivo de dicho año, lo que pone de manifiesto la infrapresupuestación inicial de los créditos necesarios a las necesidades reales, tal como se viene señalando en todos los informes anteriores de esta Sindicatura, y que es especialmente significativa en la Conselleria de Sanidad, cuyos centros no disponen, con carácter general, de créditos presupuestarios suficientes para atender su actividad ordinaria.

Durante 2015 se han practicado modificaciones presupuestarias en los capítulos 2 y 6 de gastos muy significativas en cuanto a importe, habiendo incrementado las dotaciones de ambos capítulos en un 51,4%. Tras las modificaciones, el presupuesto definitivo de los capítulos 2 y 6 se sitúa en 4.953,0 millones de euros, un 5,0% inferior al de 2014, y que representa el 24,9% del total de la Cuenta de la Administración.

El análisis de los expedientes de modificaciones presupuestarias, y por tanto de las conclusiones sobre su tramitación y contabilización, lo realiza esta Sindicatura en el Informe sobre la Cuenta de la Administración del ejercicio 2015.



- b) Durante 2015 se han formalizado más contratos (952) que en 2014 (869), pero por un importe total menor (419,9 millones de euros en 2015 frente a 435,5 millones de euros en 2014).

Si se analiza por tipos de contrato, los de suministros representan el 45,3% del total formalizado, los de servicios el 41,2% y los de obras el 12,8%; el restante 0,6% corresponde a otros tipos contractuales.

En cuanto a la contratación por conselleries, la de Sanidad supone el volumen más importante con el 46,0% del total, seguida de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas con el 25,9%; el 28,1% restante se lo reparten las otras ocho conselleries.

Atendiendo a los procedimientos de adjudicación, se observa que el abierto representa el 67,3% del importe total formalizado en 2015 y el negociado el 8,9%. El restante 23,8% corresponde a la categoría de "Otros contratos", en la que destacan los derivados de acuerdos marco. Todos los porcentajes de 2015 son similares a los de 2014.

## 7. RECOMENDACIONES

Los órganos responsables de la Generalitat (véase apartado 2 de este Informe), además de adoptar las medidas correctoras de los hechos descritos en el apartado 4, deben tener en cuenta las recomendaciones que a continuación se señalan para mejorar la gestión contractual de la Administración de la Generalitat.

- a) En primer lugar, detallamos las recomendaciones de informes anteriores que están pendientes de implantarse o de terminarse:
- a.1) El presupuesto inicial debe contener la consignación de créditos suficiente y adecuada de todos los gastos previsibles e ineludibles, calculados de forma realista.
- En particular, debe dotarse a la Conselleria de Sanidad de los créditos que se ajusten a la realidad prevista, de forma que los responsables de los diferentes centros dispongan de una herramienta fundamental para la gestión económica, cuya utilidad actualmente está desvirtuada por los desfases existentes, que dificultan la aplicación de los principios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia.
- a.2) Los documentos del procedimiento de contratación publicados en el perfil de contratante deberían firmarse electrónicamente al objeto de reunir los requisitos establecidos en la disposición adicional 16.f) del TRLCSP.
- a.3) En relación con los contratos menores:





- Reducir su volumen, y en particular las adquisiciones realizadas por compra directa, sobre todo de productos farmacéuticos, tramitándose los correspondientes expedientes de contratación para dar adecuado cumplimiento al TRLCSP.
  - Mejorar los procedimientos de los centros en relación con el adecuado registro, control y seguimiento de este tipo de contratos, implantando a tal efecto una aplicación informática que registre correlativamente todos los expedientes tramitados como contratos menores.
- a.4) Los órganos de contratación de las conselleries deben adoptar las medidas adecuadas para que la comunicación de los datos de los contratos al ROCG, y a la Sindicatura de Comptes, sea completa y adecuada en tiempo y forma.
- a.5) Debe mejorarse el contenido de los PCAP, estableciendo las fórmulas concretas a utilizar para valorar los criterios evaluables de forma automática, principalmente del precio, así como los aspectos a valorar en los criterios cuantificables mediante juicios de valor.
- a.6) Los informes jurídicos sobre los pliegos de contratación deberían incluir una conclusión expresa sobre la adecuación de dichos documentos a la normativa aplicable.
- a.7) El nombramiento de los miembros de la mesa de contratación debe realizarse determinando las personas o cargos concretos.
- a.8) En la tramitación urgente de expedientes, la declaración de urgencia debe estar debidamente motivada en los hechos y circunstancias concretas que afecten al contrato y no ser una mera transcripción del artículo 112 del TRLCSP. El órgano de contratación debe establecer los mecanismos necesarios para que dicha urgencia sea efectiva y no se produzcan retrasos injustificados.
- a.9) Para los contratos cuyo procedimiento de adjudicación elegido es el negociado, debe producirse una efectiva negociación de las condiciones y aspectos económicos y técnicos claramente definidos en los PCAP, dejando constancia en el expediente.
- a.10) Además de las menciones establecidas reglamentariamente (artículo 71 del RGLCAP), el documento de formalización del contrato debe contener todos aquellos aspectos que por su trascendencia pueden afectar a su ejecución, como pueden ser las características de la prestación que se hayan tenido en



cuenta en la valoración de los criterios de adjudicación (especialmente las mejoras) y un adecuado desglose de los precios unitarios aplicados, entre otros.

- a.11) Los expedientes de contratación deben contener toda la documentación requerida y necesaria para su adecuada tramitación y control, y especialmente los informes de fiscalización en las distintas fases de la tramitación.
  - a.12) La Ley 15/2010 establece para las sociedades la obligación de publicar en la memoria de las cuentas anuales la información sobre plazos de pago a proveedores, cuestión que ha sido desarrollada por resoluciones del ICAC de 29 de diciembre de 2010 y 29 de enero de 2016. Si bien esta disposición no es obligatoria para las administraciones públicas sujetas al PGCP, se recomienda su aplicación en la memoria de la Cuenta de la Administración.
  - a.13) Incluir en la memoria de la Cuenta de la Administración la información suficiente y adecuada sobre la contratación administrativa, adaptando en su caso el vigente PGCPGV al marco conceptual, contenido y requisitos del PGCP.
- b) La siguiente recomendación deriva de la presente fiscalización:
- b.1) El acto formal y positivo de conformidad de la prestación contractual que consta en los expedientes debe estar amparado en todos los casos con la documentación que acredite la verificación física del suministro o servicio por parte del funcionario o técnico, tal como requiere el artículo 72.1.g) del Reglamento General de Contratación (RGC).



## APÉNDICE 1. NORMATIVA DE APLICACIÓN

La principal normativa que se ha tenido en cuenta como criterios de evaluación de la contratación es la siguiente:

### *General/presupuestaria*

- Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones (LHPSPIS).
- Ley 8/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2015 (LPG2015).
- Ley 7/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales, Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat.
- Decreto legislativo de 26 de junio de 1991, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat (TRLHPG).

### *Contabilidad*

- Orden de 13 de diciembre de 2002, de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se aprueba la Instrucción de Contabilidad para la Generalitat Valenciana.
- Orden de 16 de julio de 2001, de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública de la Generalitat Valenciana.

### *Contratación*

- Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP).
- Artículos 253 a 260, ambos inclusive, del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio. Dichos preceptos regulan la financiación privada, otras fuentes de financiación y el orden jurisdiccional competente, en relación con el contrato de concesión de obras públicas.
- Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, y sus modificaciones posteriores, principalmente por la Ley 15/2010, de 5 de julio.



- Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Hasta que se apruebe el desarrollo reglamentario de la nueva Ley, seguirá en vigor, en tanto en cuanto no se oponga a los preceptos legales.
- Decreto 79/2000, de 30 de mayo, del Consell, por el que se crea la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana, y se regulan los registros oficiales de contratos y de contratistas y empresas clasificadas de la Comunitat Valenciana.
- Orden 11/2013, de 17 de junio, de la Conselleria de Hacienda y Administración Pública, por la que se dictan las normas de funcionamiento y comunicación de datos al Registro Oficial de Contratos de la Generalitat (ROCG).
- Orden HAP/2425/2013, de 23 de diciembre, por la que se hacen públicos los límites de los distintos tipos de contratos a partir del 1 de enero de 2014.
- Acuerdo de 14 de enero de 2016, del Consell de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana por el que se aprueba la Instrucción relativa al suministro de información sobre la contratación de las entidades del sector público valenciano, tanto autonómico como local.
- Acuerdo de 13 de septiembre de 2013, del Consell de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, por el que se dispone la publicación de la Instrucción relativa al suministro de información sobre la contratación de las entidades del sector público valenciano, tanto autonómico como local.

La Administración de la Comunitat Valenciana tiene la consideración de Administración Pública a efectos del TRLCSP, estando plenamente sometida a dicha Ley.

## APÉNDICE 2. INFORMACIÓN ADICIONAL Y OBSERVACIONES QUE NO AFECTAN A LA OPINIÓN

### 1. Información presupuestaria del ejercicio 2015

La actividad contractual supone la tramitación de expedientes de adquisición de bienes, suministros y servicios cuya imputación presupuestaria se refleja en los capítulos 2 “Gastos de funcionamiento” y 6 “Inversiones reales”.

En el cuadro siguiente se muestran los presupuestos iniciales de gastos de los capítulos 2 y 6, aprobados por la Ley de Presupuestos de 2015, y su comparación con los de 2014, en millones de euros.

**Cuadro 1: Presupuesto de gastos**

Capítulos de gastos	2014 Inicial	2014 Definitivo	2015 Inicial	Variación In/def
2 Gastos de funcionamiento	2.855,0	4.553,7	2.924,0	-35,8%
6 Inversiones reales	320,4	660,0	347,7	-47,3%
- Resto de capítulos	12.859,5	15.221,0	13.919,7	-8,5%
<b>Total Cuenta Admon.</b>	<b>16.034,9</b>	<b>20.434,7</b>	<b>17.191,4</b>	<b>-15,9%</b>

El presupuesto inicial de gastos para 2015 presenta una disminución del 15,9% respecto al definitivo de 2014.

Los capítulos 2 y 6 representaron el 25,5% del presupuesto definitivo de gastos de la Cuenta de la Administración del ejercicio 2014, porcentaje que baja al 19,0% en términos de presupuestos iniciales del ejercicio 2015. Sin embargo, debe notarse que, aunque el presupuesto inicial de 2015 de los capítulos 2 y 6 es ligeramente superior al inicial de 2014, es significativamente inferior al definitivo de dicho año. Este hecho pone de manifiesto la posible infrapresupuestación inicial de los créditos necesarios a las necesidades reales, tal como se viene señalando en todos los informes anteriores de esta Sindicatura. Ello es especialmente importante en la Conselleria de Sanidad, cuyos centros no disponen, con carácter general, de créditos presupuestarios suficientes para atender su actividad ordinaria.

En el análisis de la ejecución presupuestaria de los capítulos 2 y 6 es importante la información que se deriva de las modificaciones presupuestarias realizadas y de las operaciones que a fin de ejercicio han quedado pendientes de imputación al presupuesto y que se reflejan en el pasivo del balance, cuentas 409 y 411.

Las modificaciones presupuestarias practicadas durante 2015 se muestran en el cuadro siguiente, en el que se refleja la ejecución del ejercicio, en millones de euros.

**Cuadro 2: Liquidación de gastos 2015**

Capítulos	Modif. crédito	Presup. definitivo	Oblig. reconoc.	Modif.	Ejec.
2 Gastos funcionamiento	1.415,1	4.339,1	4.008,7	48,4%	92,4%
6 Inversiones reales	266,1	613,9	341,6	76,5%	55,6%
Total capítulos 2 y 6	1.681,2	4.953,0	4.350,3	51,4%	87,8%
Cuenta Administración	2.678,4	19.869,8	18.846,9	15,6%	94,9%
% caps 2 y 6 sobre total	62,8%	24,9%	23,1%	-	-

Como en el ejercicio anterior, durante 2015 se han practicado modificaciones presupuestarias en los capítulos 2 y 6 de gastos muy significativas, habiendo incrementado las dotaciones de ambos capítulos en un 51,4%. Tras las modificaciones, el presupuesto definitivo de los capítulos 2 y 6 se sitúa en 4.953,0 millones de euros, un 5,0% inferior al de 2014, y que representa el 24,9% del total de la Cuenta de la Administración.

El análisis de los expedientes de modificaciones presupuestarias, y por tanto de las conclusiones sobre su tramitación y contabilización, lo realiza esta Sindicatura en el Informe sobre la Cuenta de la Administración del ejercicio 2015. No obstante lo anterior, es importante recordar que durante 2014, tal como puso de manifiesto la Sindicatura en el Informe, la mayor parte de las modificaciones se destinaron a dotar créditos para gastos que habían sido realizados sin consignación presupuestaria.

A este respecto cabe señalar que las obligaciones que derivan de gastos sin consignación presupuestaria, además de incidir en la estabilidad presupuestaria, representan incumplimientos de la normativa aplicable, principalmente de la LHPSPIS, al adquirirse sin dotación presupuestaria, y de la TRLCSP, por prescindirse del procedimiento de contratación establecido.

También es importante destacar que la Cuenta de la Administración de la Generalitat del ejercicio 2015 se elabora con arreglo al PGCPGV, aprobado por la Orden de 16 de julio de 2001, de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo. Dicho PGCPGV no contempla en su modelo de memoria un apartado para dar información sobre la contratación administrativa, como sí lo requiere el Plan General de Contabilidad Pública aprobado mediante la Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, de aplicación obligatoria para las entidades integrantes del sector público administrativo estatal desde el 1 de enero de 2011.

En este sentido, la disposición transitoria segunda de la LHPSPIS establece que, en tanto no se apruebe la adaptación del PGCPG a lo dispuesto en dicha Ley, la Cuenta de la Administración seguirá ajustándose al Plan aprobado el 16 de julio de 2001.



## **2. Suministro de información contractual**

### **2.1 Al Registro Oficial de Contratos de la Generalitat**

Las obligaciones legales de suministro de información relativa a la actividad contractual contenidas en el artículo 333 del TRLCSP, respecto al Registro de Contratos del Sector Público, han sido desarrolladas en la Generalitat mediante el Decreto 79/2000, de 30 de mayo, del Gobierno Valenciano, por el que se creó el Registro Oficial de Contratos de la Generalitat, y la Orden 11/2013, de 17 de junio, de la Conselleria de Hacienda y Administración Pública, por la que se dictan las normas de funcionamiento y comunicación de datos a dicho Registro. Los datos de los contratos que deben comunicarse para su inscripción en el ROCG figuran detalladamente en el anexo de la Orden 11/2013.

Esta Sindicatura ha tenido pleno acceso a la base de datos del ROCG, que ha sido utilizada para seleccionar la muestra de contratos a fiscalizar y para elaborar los cuadros de este Informe. Adicionalmente se ha solicitado a todas las conselleries información sobre la contratación efectuada en el ejercicio, con objeto de contrastar su grado de cumplimiento con la normativa relativa al ROCG y verificar la coherencia de los datos entre ambas fuentes de información. También se han realizado procedimientos de auditoría para detectar la posible existencia de otros contratos que no hayan sido comunicados a la fecha de la fiscalización.

Por otra parte, debe señalarse que el ROCG no incluye la información relativa a los contratos ejecutados por las entidades públicas que tienen la consideración de medio propio de la Administración, cuyos datos no se comunican al Registro por tratarse de negocios y contratos excluidos del TRLCSP. Según la información obtenida de las conselleries, durante 2015 se han ejecutado 77 contratos de este tipo por un importe de 60,1 millones de euros.

### **2.2 A la Sindicatura de Comptes**

Mediante Acuerdo de 13 de septiembre de 2013 del Consell de la Sindicatura de Comptes se aprobó la Instrucción relativa al suministro de información sobre la contratación de las entidades del sector público valenciano, que regula las correspondientes a las relaciones anuales y a los contratos del artículo 29 del TRLCSP. Esta Instrucción ha sido derogada por la aprobada mediante Acuerdo de 14 de enero de 2016 del órgano antes citado.

### 3. Contratos formalizados en el ejercicio 2015

De la información obtenida del ROCG a la fecha de 30 de junio de 2016 se desprende que los órganos de la Administración habían comunicado la formalización durante 2015 de 952 contratos no menores, por un importe de 419,9 millones de euros. La distribución de estos contratos por tipos y conselleries gestoras se muestra en el siguiente cuadro, en millones de euros.

**Cuadro 3: Contratación por conselleries y tipos**

Conselleria	Obras		Servicios		Suministros		Otros		Totales	
	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe
Presidencia de la Generalitat	0	0	8	0,3	4	0,4	0	0	12	0,7
Hacienda y Modelo E.	0	0	51	24,1	14	7,6	0	0	65	31,7
Justicia, Administración Pública, ...	3	0,8	11	3,3	10	1,1	0	0	24	5,3
Vivienda, Obras Públicas ....	27	40,7	23	2,0	5	2,0	0	0	55	44,7
Educación, Investig., ....	17	3,3	45	14,9	15	3,5	0	0	77	21,7
Sanidad Universal...	18	7,4	97	14,7	468	171,0	10	0,2	593	193,2
Economía Sostenible, ...o	0	0	8	0,5	4	0,2	0	0	12	0,7
Agricultura, Medio Ambiente, ....	1	1,0	33	10,0	12	2,0	0	0	46	13,0
Igualdad y Políticas Inclusivas	3	0,6	50	103,0	4	2,5	10	2,5	67	108,7
Transparencia, Responsabilidad Social, ...	0	0	1	0,1	0	0	0	0	1	0,1
<b>Total 2015</b>	<b>69</b>	<b>53,9</b>	<b>327</b>	<b>173,0</b>	<b>536</b>	<b>190,3</b>	<b>20</b>	<b>2,7</b>	<b>952</b>	<b>419,9</b>
<b>Participación en total</b>	<b>7,2%</b>	<b>12,8%</b>	<b>34,3%</b>	<b>41,2%</b>	<b>56,3%</b>	<b>45,3%</b>	<b>2,1%</b>	<b>0,6%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Los datos del cuadro anterior muestran que durante 2015 se han formalizado más contratos (952) que en 2014 (869), pero por un importe total ligeramente menor (419,9 millones de euros en 2015 frente a 435,5 millones de euros en 2014).

Si se analiza por tipos de contrato, los de suministros representan el 45,3% del total formalizado, los de servicios el 41,2% y los de obras el 12,8%; el restante 0,6% corresponde a otros tipos contractuales.



En cuanto a la contratación por conselleries, la de Sanidad supone el volumen más importante con el 46,0% del total, seguida de la Conselleria de Igualdad con el 25,9%; el 28,1% restante se lo reparten las otras ocho conselleries.

La clasificación de los contratos atendiendo a la modalidad de adjudicación se muestra en el cuadro siguiente:

**Cuadro 4: Contratación por conselleries y procedimientos**

Conselleria	Abierto		Negociado		Otros (1)		Totales	
	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe
Presidencia de la Generalitat	4	0,3	4	0,2	4	0,3	12	0,7
Hacienda y Modelo Económico	39	17,5	11	5,0	15	9,2	65	31,7
Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas	13	3,9	10	1,4	1	0	24	5,3
Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio	26	40,4	26	2,5	3	1,8	55	44,7
Educación, Investigación, Cultura y Deporte	53	8,2	7	0,3	17	13,3	77	21,7
Sanidad Universal y Salud Pública	313	97,9	188	27,0	92	68,3	593	193,2
Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo	6	0,3	0	0	6	0,4	12	0,7
Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural	31	9,1	7	0,7	8	3,2	46	13,0
Igualdad y Políticas Inclusivas	58	104,8	3	0,5	6	3,5	67	108,7
Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación	0	0	0	0	1	0,1	1	0,1
<b>Total 2015</b>	<b>543</b>	<b>282,4</b>	<b>256</b>	<b>37,5</b>	<b>153</b>	<b>100,0</b>	<b>952</b>	<b>419,9</b>
<b>Participación en total</b>	<b>57,0%</b>	<b>67,3%</b>	<b>26,9%</b>	<b>8,9%</b>	<b>16,1%</b>	<b>23,8%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

(1) Restringido, emergencias, derivados de acuerdos marco, diálogo competitivo

Atendiendo a los procedimientos de adjudicación, se observa que el abierto representa el 67,3% del importe total formalizado en 2015 y el negociado el 8,9%. El restante 23,8% corresponde a la categoría de “Otros contratos”, en la que destacan los derivados de acuerdos marco. Todos los porcentajes de 2015 son similares a los de 2014.

#### 4. Revisión de los expedientes de contratación

Con objeto de analizar la adecuada tramitación de la contratación efectuada por la Administración en el ejercicio 2015, se han revisado las muestras de expedientes que se comentan en los apartados siguientes.

#### 4.1 Contratos no menores formalizados durante 2015

De los contratos comunicados al ROCG, cuyo resumen figura en el cuadro 3 anterior, se ha seleccionado la muestra que se detalla en el siguiente cuadro, que representa el 31,1% del importe total formalizado.

**Cuadro 5: Muestra de contratos revisados**

Nº	Conselleria	Objeto	Cap.	Tipo	Mod.	Importe
1	Presidencia	Material fungible de informática	2	Sum	A	0,1
2	Hacienda	Proyecto DESIGHA-2014 (Lote 2)	2	Serv	A	3,4
3	Hacienda	Versiones de Cicerone y soporte del proyecto Ágora	2-6	Sum	NSP	3,3
4	Hacienda	Servicios de valija para la Generalitat	2	Serv	A	2,1
5	Hacienda	Servicios postales de la Generalitat	2	Serv	A	0
6	Hacienda	Vigilancia Ciudad Administrativa 9 Octubre	2	Serv	AM	3,4
7	Hacienda	Limpieza Ciudad Administrativa 9 Octubre	2	Serv	A	2,2
8	Hacienda	Servicio integral Arconte	2	Serv	NSP	1,1
9	Justicia	Informatización del sistema información elecciones a Les Corts 2015	2	Serv	NSP	1,2
10	Justicia	Papeletas elecciones a Les Corts de 2015	2	Sum	A	0,5
11	Justicia	Fase I de la reforma integral de la sede judicial de Benalúa	6	Obra	A	0,4
12	Justicia	Ampliación de la planta cuarta del palacio de justicia de Sagunto	6	Obra	A	0,3
13	Vivienda	Adecuación medioambiental del entorno barranco de Foietes de Benidorm	6	Obra	A	6,3
14	Vivienda	Obra CEIP "Evaristo Calatayud". Monserrat	6	Obra	A	5,3
15	Vivienda	Construcción IES Honori Garcia. La Vall d'Uixó	6	Obra	A	5,8
16	Vivienda	Analizadores de gases red valenciana de vigilancia contaminación atmosférica	6	Sum	A	0,3
17	Vivienda	Reparación puente p.k. 4+000 CV706. Cocentaina	6	Obra	E	0,3
18	Educación	Rehabilitación CEIP San Juan de Ribera de Burjassot	6	Obra	A	0,5
19	Educación	Montaje, arrendamiento y desmontaje de instalaciones educativas provisionales	2	Sum	A	0,7
20	Educación	Módulo de formación en centros de trabajo en Europa para estudiantes de FP 2015	2	Serv	A	0,7
21	Educación	Vigilancia y seguridad en la Biblioteca Valenciana (San Miguel de los Reyes) incluido en el Lote 2	2	Serv	AM	1,3
22	Sanidad	Vacunas calendarios infantil, adulto y viajeros	2	Sum	AM	7,4
23	Sanidad	Productos de incontinencia	2	Sum	AM	13,0
24	Sanidad	Cesión del derecho de uso de las licencias de productos Microsoft	2	Sum	NSP	7,9

Nº	Conselleria	Objeto	Cap.	Tipo	Mod.	Importe
25	Sanidad	Vacuna neumocócica programas de vacunación infantil y del adulto	2	Sum	NSP	5,5
26	Sanidad	Complementario nº 2 de la construcción del nuevo hospital de Gandía	6	Obra	NSP	1,4
27	Sanidad	Programa REFAR para la revisión de historiales farmacoterapéuticos, formación y asistencia	2	Serv	A	1,1
28	Sanidad	Mantenimiento y soporte técnico para las aplicaciones IRIS, HIGIA, MIZAR y MIDAs	2	Serv	A	1,2
29	Sanidad	Reforma y ampliación del centro sanitario integrado de Xirivella	6	Obra	A	1,0
30	Hosp Gral. Alicante	Material y equipamiento de pruebas analíticas laboratorio CORE, lotes 1 y 3	2	Sum	A	9,0
31	Hosp. Gral Alicante	Digitalización de historias clínicas, traslado del fondo documental y custodia	2	Serv	A	1,8
32	Economía	Limpieza de las dependencias del edificio "Torre de la Generalitat" de Alicante.	2	Serv	A	0,1
33	Agricultura	Explotación y mantenimiento del sistema de abastecimiento de agua potable a las comarcas de la Ribera	2	Serv	A	4,4
34	Agricultura	Productos fitosanitarios para la campaña 2015 contra el <i>chilo suppressalis walker</i>	2	Sum	NSP	0,4
35	Agricultura	Instalación, mantenimiento y desmontaje de stands y otros complementos en 3 ferias agroalimentarias internacionales en 2015 y 5 internacionales a desarrollar durante 2016	2	Serv	A	0,8
36	Igualdad	Gestión del Centro de Reeducción de Menores "Colonia San Vicente Ferrer", para la ejecución de las medidas judiciales	2	Serv	A	8,1
37	Igualdad	Gestión integral de la residencia y centro de día para personas mayores dependientes de Elche	2	Serv	A	9,3
38	Igualdad	Gestión integral de la residencia y centro de día para personas mayores dependientes de Benidorm	2	Serv	A	8,8
39	Igualdad	Gestión integral del centro específico para personas con enfermedad mental crónica "La Bartola" de Benicàssim	2	Serv	A	3,4
40	Igualdad	Gestión integral de la residencia y centro de día para personas con discapacidad intelectual de Vila-real y servicio de apoyo de comedor del centro ocupacional	2	Serv	A	5,6
41	Igualdad	Puesta a disposición de 16 plazas en centro de menores en Alicante para ejecución de medidas judiciales de convivencia	2	GSP	A	1,5

A: abierto; AM: contrato derivado de acuerdo marco, E: emergencia; GSP: gestión de servicios públicos; NSP: negociado sin publicidad; Serv.: servicios; Sum.: suministros.

El alcance de la fiscalización de los contratos, por tipos y sistemas de adjudicación, se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro 6: Contratos fiscalizados por tipos y sistemas**

Por tipos/por sistemas	Formalizados		Fiscalizados	
	Número	Importe	Número	Importe
Obras	69	53,9	9	21,2
Suministros	536	190,3	11	48,0
Servicios	327	173,0	20	60,0
Gestión de servicios públicos	10	2,5	1	1,5
Otros	10	0,2	0	0
<b>Total por tipos</b>	<b>952</b>	<b>419,9</b>	<b>41</b>	<b>130,7</b>
Abierto	543	282,4	29	84,7
Procedimiento negociado	256	37,5	8	20,9
Derivado de acuerdo marco	153	100,0	4	25,1
<b>Total por sistemas</b>	<b>952</b>	<b>419,9</b>	<b>41</b>	<b>130,7</b>

El trabajo realizado ha consistido básicamente en comprobar que la tramitación de los contratos se ajusta a la normativa aplicable en las distintas fases de preparación, selección del contratista y adjudicación, efectos, cumplimiento y extinción del contrato, así como los documentos justificativos y la adecuada contabilización del gasto.

Se ha hecho especial énfasis en el análisis de los criterios de adjudicación, su baremación y valoración en los procedimientos de adjudicación que lo requieran, y en la justificación y motivación de las declaraciones de urgencia, dado que suponen una tramitación especial según establece el TRLCSP.

**4.2 Contratos menores celebrados durante 2015**

La revisión de esta modalidad de contratación se ha llevado a cabo en una muestra de centros de gasto, que ha comprendido tres hospitales dependientes de la Conselleria de Sanidad y dos conselleries.

**4.3 Contratos formalizados en ejercicios anteriores**

Adicionalmente se ha llevado a cabo el seguimiento de la siguiente muestra de contratos significativos adjudicados en ejercicios anteriores, en cuanto a su evolución durante 2015:

### Cuadro 7: Contratos de concesión de asistencia sanitaria

Expediente	Proced. adjudic	Objeto	O.R. 2015
86/2003	Abierto	Asistencia sanitaria integral área 10, la Ribera	210,8
87/2003	Abierto	Asistencia sanitaria integral área 20, Torrevieja	116,2
822/2004	Abierto	Asistencia sanitaria integral área 12, Denia	111,5
555/2006	Abierto	Asistencia sanitaria integral dep. l'Horta-Manises	142,9
700/2006	Abierto	Asistencia sanitaria integral dep. Elche-Crevillente	109,5

La revisión de los contratos de concesión de asistencias sanitarias se ha limitado a verificar el cumplimiento de presentar liquidaciones anuales de acuerdo con lo estipulado en los contratos y en los pliegos.

#### 5. Observaciones puestas de manifiesto en el curso de la fiscalización

La fiscalización realizada ha puesto de manifiesto determinados incumplimientos significativos de la normativa aplicable, que se han descrito en el apartado 4 “Fundamentos de la opinión con salvedades” del Informe.

Además, en los apartados siguientes se comentan otros aspectos y observaciones derivados de la revisión de la contratación, y que en su caso también deberán ser tenidos en cuenta por los responsables de la Administración.

##### 5.1 Suministro de información contractual

El artículo 4.1 de la Orden 11/2013 establece que el plazo máximo para comunicar los datos será de quince días hábiles desde el siguiente al de la formalización del contrato o de las incidencias, en los casos en los que aquella sea preceptiva.

Tal como se ha indicado anteriormente, según la información obtenida del ROCG por esta Sindicatura en junio de 2016, las conselleries habían comunicado a dicho Registro un total de 952 contratos formalizados en 2015.

La revisión del cumplimiento del plazo de comunicación de dichos contratos se resume en el cuadro siguiente:

### Cuadro 8: Plazos de comunicación

Plazos	Contratos	%
En el plazo de 15 días	163	17,1%
Entre 16 y 30 días	179	18,8%
Entre 31 y 90 días	274	28,8%
Entre 91 y 180 días	213	22,4%
Entre 181 y 365 días	123	12,9%
<b>Total</b>	<b>952</b>	<b>100,0%</b>

La observación más importante que se deriva del cuadro anterior es que solo el 17,1% de los contratos se ha comunicado en el plazo de 15 días. El mayor porcentaje de comunicación de contratos se produce entre 31 y 90 días, pero también es relevante que el 35,3% se comunica entre 91 y 365 días.

En la interpretación de los datos anteriores debe tenerse en cuenta, además, que las pruebas realizadas han puesto de manifiesto una importante omisión de comunicación en lo que se refiere a los contratos menores.

En cuanto a las obligaciones de comunicación a la Sindicatura de Comptes, de los 41 contratos que constituyen la muestra revisada (véase cuadro 5), son susceptibles de remisión 33 de ellos, pero sólo han sido comunicados los nueve siguientes: expedientes n<sup>os</sup> 2, 3, 6, 7, 8, 9, 32, 33 y 35.

#### 5.2 Perfil de contratante

De la revisión del perfil de contratante cabe reseñar, en relación con el cumplimiento de la normativa que lo regula, que la muestra revisada de documentos del procedimiento de contratación publicados en los perfiles de contratante no están firmados electrónicamente.

#### 5.3 Contratos formalizados en 2015

Se comentan a continuación otras observaciones relativas a los contratos revisados que se detallan en el cuadro 5, que deben ser leídas junto con las salvedades descritas en el apartado 4 del Informe.

##### *Observaciones comunes a varios contratos*

- La fórmula utilizada para la valorar las ofertas económicas (en la fase de determinación del proveedor) no permite, de una manera razonable, que la importancia relativa concedida en el pliego a la oferta económica, en relación con los otros criterios de valoración previstos, sea totalmente efectiva, tal como requiere el artículo 150 del TRLCSP, si bien en la práctica esta circunstancia podrá tener o



no un efecto distorsionador en la valoración final, en función de las circunstancias de cada contrato. Expedientes n<sup>os</sup> 1, 2, 4, 5, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 27, 30, 31, 35, 36, 39, 40 y 41.

Sobre este aspecto algunas conselleries han presentado alegaciones, siendo especialmente detallada la de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, cuya lectura íntegra es recomendable.

- b) El nombramiento de algunos miembros de la mesa de contratación se realiza sin determinar las personas o cargos concretos, lo que no permite la posible recusación del artículo 319 del TRLCSP. Expedientes n<sup>os</sup> 9, 10, 11, 12, 14, 15, 18, 19, 20, y 35.
- c) No consta la documentación que acredite que se haya realizado la fiscalización previa de la intervención que requiere el artículo 109.3 del TRLCSP. Expedientes n<sup>os</sup> 12, 14, 15, 18, 19, 20, 21, 36, 37, 38, 39, 40 y 41.
- d) El informe del servicio jurídico sobre los PCAP es meramente descriptivo de su contenido y características, sin indicar si es favorable o desfavorable respecto a su legalidad. Expedientes n<sup>os</sup> 14, 15, 16, 24, 28 y 30.
- e) La adjudicación del contrato se ha producido con posterioridad al plazo máximo establecido en los artículos 151.3 o 161.1 del TRLCSP. Expedientes n<sup>os</sup> 1, 2, 3, 8, 18, 19, 20 y 32.
- f) No consta la publicación de la formalización del contrato en el perfil de contratante o en los diarios oficiales requerida por los apartados 1 y 2 del artículo 154 del TRLCSP. Expedientes n<sup>os</sup> 6, 20, 22, 23, 25, 28, 30 y 31.
- g) El acto formal y positivo de conformidad de la prestación está suscrito por la secretaría general o dirección territorial, sin que conste en el expediente la documentación que acredite la verificación física del suministro o servicio por parte de funcionario o técnico, tal como requiere el artículo 72.1.g) del Reglamento General de Contratación. Expedientes n<sup>os</sup> 25 y 27.
- h) Respecto al pago de las facturas, gran parte de los proveedores de la muestra están adscritos al sistema de "confirming", resultando de aplicación lo indicado en informes anteriores relativo a su cumplimiento legal. Así, el plazo de 120 días previsto en el convenio, con carácter general, para las órdenes de pago de las remesas es superior al señalado por el artículo 216.4 del TRLCSP. Esto supone que todos los pagos de facturas comerciales que se tramitan por este procedimiento de "confirming" contemplan un plazo que supera el máximo legal aplicable, si bien el sistema ofrece



a los acreedores la posibilidad de anticipar el cobro de sus deudas dentro del plazo legal, con una deducción por descuento comercial. Los gastos financieros correspondientes a estos anticipos corren a cargo de los acreedores.

#### *Observaciones específicas*

##### *Expediente nº 1*

- a) El pliego de prescripciones técnicas (PPT) contiene cláusulas, tales como la revisión de precios y la garantía, que deben figurar en el PCAP, incumpliendo el artículo 68.3 del RGLCSP.
- b) La resolución de adjudicación no expresa las razones por las que se ha desestimado cada candidatura, que es un extremo requerido por el artículo 151.4 del TRLCSP.

##### *Expediente nº 2*

- a) La certificación del Registro General sobre las ofertas presentadas (artículo 80 del RGLCSP) no incluye la de la empresa que resultó posteriormente adjudicataria del lote 2.
- b) Se ha sobrepasado en 65 días el plazo establecido en los PCAP para la formalización del contrato.
- c) Las facturas emitidas por el adjudicatario no contienen un desglose adecuado de todos los conceptos previstos en los PCAP, lo que no permite su adecuada revisión y fiscalización posterior.

##### *Expediente nº 4*

- a) Aunque el contrato tiene una duración de dos años, el importe de la garantía definitiva se ha fijado con referencia al precio de un año, incumpléndose el método de cálculo establecido en el artículo 95.3 del TRLCSP.

##### *Expediente nº 7*

- a) El contrato no desglosa adecuadamente el precio entre la parte fija y la dinámica y los precios unitarios en cada caso, por lo que no se ajusta al artículo 71.3.c) del RGC.

##### *Expediente nº 10*

- a) El plazo para la presentación de proposiciones que figura en el anuncio de licitación es de 39 días, cuando por aplicación del artículo 159.1 del TRLCSP debería haber sido de 40.





*Expediente nº 11*

- a) El acta de replanteo tiene fecha anterior a la de aprobación del proyecto, incumplándose el artículo 126.1 del TRLCSP.
- b) No consta que el contratista haya presentado el programa de trabajo requerido por los PCAP y el artículo 144 del RGLCSP.
- c) El acta de recepción se ha formalizado tras más de un año desde la finalización de la obra, superando el plazo de un mes previsto en el artículo 222.2 del TRLCSP.

*Expediente nº 12*

- a) No constan adecuadamente actualizados los informes jurídicos que informan sobre el cuadro de características del PCAP, ya que los que se incluyen en el expediente son anteriores en casi un año al acuerdo de inicio del expediente.
- b) El acta de replanteo tiene fecha anterior a la de aprobación del proyecto, incumplándose el artículo 126.1 del TRLCSP.
- c) El acta de recepción se ha formalizado a los dos meses y medio, aproximadamente, desde la finalización de la obra, superando el plazo de un mes previsto en el artículo 222.2 del TRLCSP.

*Expediente nº 13*

- a) El replanteo previo, que se había realizado tres años antes de la aprobación definitiva del proyecto, debió haber sido comprobado nuevamente para dar adecuado cumplimiento al artículo 126.1 del TRLCSP
- b) El informe técnico de valoración de las ofertas no detalla ni justifica la puntuación dada a cada aspecto valorado de los criterios de adjudicación.

*Expediente nº 16*

- a) El informe técnico de valoración de las ofertas no detalla ni justifica la puntuación dada a cada aspecto valorado de los criterios de adjudicación.

*Expediente nº 17*

- a) El acta de recepción se ha formalizado al mes y medio, aproximadamente, desde la finalización de la obra, superando el plazo de un mes previsto en el artículo 222.2 del TRLCSP.



*Expediente nº 18*

- a) Siendo un expediente con un solo criterio de valoración, los PCAP establecen un cálculo para las ofertas anormales o desproporcionadas distinto del establecido en el artículo 85 del RGLCSP.
- b) No consta en el expediente que el adjudicatario haya presentado, para su aprobación, el plan de seguridad y salud.

*Expediente nº 19*

- a) La resolución de adjudicación no está adecuadamente motivada ni contiene todos los extremos previstos en el artículo 151.4 del TRLCSP.
- b) No consta en el expediente notificación a los licitadores de la resolución de adjudicación.
- c) El contrato contempla un plazo de 18 meses desde su formalización (15 de diciembre de 2015), estableciéndose en los PCAP que el adjudicatario deberá suministrar los módulos en el plazo de 20 días desde la solicitud de la Conselleria de Educación. A la fecha de revisión de este expediente (abril de 2016) no constaba que dicha solicitud se hubiera producido, por lo que el contrato estaba pendiente de ejecución.

*Expediente nº 20*

- a) El nombramiento de la mesa de contratación no ha sido publicado en el perfil del contratante, requerido por el artículo 21.4 del Real Decreto 817/2009.
- b) La resolución de adjudicación no está adecuadamente motivada ni contiene todos los extremos previstos en el artículo 151.4 del TRLCSP.

*Expediente nº 22*

- a) El contrato deriva del acuerdo marco aprobado por el Ministerio de Sanidad, conteniéndose en el protocolo regulador los criterios de adjudicación de los contratos, entre ellos el precio, si bien no se especifica la fórmula concreta para su valoración.

*Expediente nº 24*

- a) La publicidad de la formalización del contrato se ha realizado con un retraso de tres meses respecto al máximo de 48 días previsto en el artículo 154.2 del TRLCSP.



*Expediente nº 26*

- a) Los PCAP no incluyen los aspectos técnicos y económicos a negociar, requeridos por el artículo 176 del TRLCSP.
- b) La publicidad de la formalización del contrato se ha realizado con un retraso de nueve meses respecto al máximo de 48 días previsto en el artículo 154.2 del TRLCSP.

*Expediente nº 27*

- a) No hay constancia documental en el expediente sobre la justificación de los requisitos exigidos en el artículo 87 del TRLCSP en cuanto a la estimación del precio del contrato.

*Expediente nº 29*

- a) No consta en el expediente la documentación a presentar por el adjudicatario, relativa a su representación.
- b) La publicidad de la formalización del contrato se ha realizado con un retraso de cuatro meses respecto al máximo de 48 días previsto en el artículo 154.2 del TRLCSP.

*Expediente nº 30*

- a) Se ha fijado un plazo de nueve días para la presentación de proposiciones por los licitadores, inferior al mínimo de quince días establecido en el artículo 159.1 del TRLCSP.

*Expediente nº 31*

- a) El plazo para la presentación de proposiciones que figura en el anuncio de licitación es de 39 días, cuando por aplicación del artículo 159.1 del TRLCSP debería haber sido de 40.
- b) No se ha realizado la publicidad del anuncio de licitación en el BOE.
- c) Las facturas no indican adecuadamente el desglose del servicio prestado, por lo que no puede verificarse el número de historias clínicas que establece el contrato con la mejora que fue ofrecida por el adjudicatario.

*Expediente nº 34*

- a) En el expediente no hay constancia documental de que se haya negociado la oferta económica tal como exige el PCAP.
- b) El contrato se ha adjudicado a la empresa elegida por el órgano de contratación al amparo del supuesto previsto en el artículo 170.d)



del TRLCSP para el procedimiento negociado, sin que conste en el expediente que se hayan realizado consultas con otros candidatos tal como requiere el artículo 169.1.

*Expediente nº 35*

- a) Los PCAP contemplan dos criterios de valoración sujetos a juicio de valor, pero los aspectos a valorar en uno de ellos, denominado "Calidad del objeto del contrato", también se encuentran entre los del otro criterio, denominado "Diseño y creatividad de los stands", por lo que no existen diferencias sustanciales entre ambos criterios.

*Expediente nº 36*

- a) En la factura del mes de febrero de 2015 se ha aplicado a las plazas no ocupadas el precio correspondiente al 95% del coste plaza/día, cuando debería haber sido del 90%. Este error ha sido subsanado en noviembre de 2016 según la documentación justificativa aportada por la Conselleria en fase de alegaciones

*Expediente nº 37*

- a) No consta que el contratista haya suscrito la póliza de seguro requerida por los PCAP.

*Expediente nº 40*

- a) No consta que el contratista haya suscrito la póliza de seguro requerida por los PCAP.

*Expediente nº 41*

- a) El contrato está clasificado como gestión de servicio público, pero contempla una forma de retribución al contratista que podría suponer una quiebra del principio de transferencia de riesgo al gestor, que es consustancial a este tipo de contratos. Por dicho motivo debería haber sido calificado como de servicios, tal como advierte la Abogacía General de la Generalitat en su informe de 16 de diciembre de 2014. Si se hubiese clasificado adecuadamente, su efecto más importante sería que el contrato estaría sujeto a regulación armonizada y debería haberse sometido a la publicidad en el DOCE.
- b) Los PCAP contemplan dos supuestos de posible modificación contractual, pero en uno de ellos no se especifican las circunstancias objetivas que habrían de concurrir para su consideración, por lo que no se cumplen los requisitos de claridad y precisión que requiere el artículo 106 del TRLCSP.



- c) No consta que el contratista haya suscrito la póliza de seguro requerida por los PCAP.

#### 5.4 Seguimiento de contratos formalizados en ejercicios anteriores

##### *Liquidaciones de los contratos de asistencia sanitaria integral*

El objeto de la revisión ha sido verificar el cumplimiento de presentar liquidaciones anuales de acuerdo con lo estipulado en los contratos y en los PCAP, y a tal efecto se ha solicitado la información correspondiente a la Conselleria de Sanidad.

En el siguiente cuadro se resume la contestación recibida de la Conselleria respecto a las liquidaciones que están pendientes de aprobación (PA) o en trámite (TR):

**Cuadro 9: Liquidaciones pendientes de aprobación o en trámite**

Ejercicio	86/2003	87/2003	822/2004	555/2006	700/2006
2009	-	-	PA	PA	-
2010	-	-	PA	PA	PA
2011	-	-	PA	PA	PA
2012	-	-	PA	PA	PA
2013	TR	TR	PA	PA	TR
2014	TR	TR	TR	TR	TR
2015	TR	TR	TR	TR	TR

La revisión de cumplimiento ha puesto de manifiesto la salvedad que se describe en el párrafo n) del apartado 4 del Informe. En cuanto al análisis contable de dichas liquidaciones, las conclusiones se comentan en el Informe sobre la Cuenta de la Administración de 2015.

#### 5.5 Contratos menores

##### *Regulación e información disponible*

Además de las disposiciones aplicables del TRLCSP, son también importantes las dos autonómicas siguientes:

- La Orden 11/2013, que dispone la obligación de comunicar al ROCG los contratos de obras y de concesión de obras de importes igual o superior a 9.000 euros y del resto de contratos igual o superior a 3.000 euros.
- La Ley 5/2013, que establece la obligación de solicitar tres presupuestos para los contratos menores de obras de importe igual o superior a 30.000 euros y para todos los restantes de importe igual o superior a 6.000 euros, adjudicándose al de menor precio.

De acuerdo con la información extraída del ROCG el 30 de junio de 2016, los contratos menores comunicados por las conselleries se resumen en el siguiente cuadro, donde los importes están en millones de euros:

**Cuadro 10: Contratos menores**

Conselleria	Obras		Servicios		Sumin.		Otros		Totales	
	Nº	Imp	Nº	Imp	Nº	Imp	Nº	Imp	Nº	Imp
Presidencia de la Generalitat	0	0	36	0,3	5	0	1	0	42	0,4
Hacienda y Modelo Económico	6	0,2	71	0,9	27	0,3	1	0	105	1,4
Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas	1	0	28	0,3	37	0,4	0	0	66	0,8
Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio	61	2,0	188	2,4	13	0,1	0	0	262	4,5
Educación, Investigación, Cultura y Deporte	150	5,1	126	1,1	28	0,2	1	0	305	6,5
Sanidad Universal y Salud Pública	97	2,9	275	2,7	2.871	26,6	0	0	3.243	32,3
Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo	2	0	26	0,3	5	0	0	0	33	0,4
Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural	6	0,3	41	0,4	26	0,2	0	0	73	0,9
Igualdad y Políticas Inclusivas	67	2,3	144	1,5	214	1,9	0	0	425	5,7
Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación	0	0	2	0	1	0	0	0	3	0
<b>Total</b>	<b>390</b>	<b>12,9</b>	<b>937</b>	<b>10,0</b>	<b>3.227</b>	<b>30,0</b>	<b>3</b>	<b>13,8</b>	<b>4.557</b>	<b>52,9</b>

Según los datos del ROCG, las conselleries han comunicado un total de 4.557 contratos menores celebrados durante 2015, por un total de 52,9 millones de euros. La mayor parte de estos contratos, el 71,2%, corresponde a la Conselleria de Sanidad, que representa el 61,1% del importe total. Otras conselleries significativas en la comunicación de contratos menores son las de Igualdad y Políticas Inclusivas y de Educación, Investigación, Cultura y Deporte.

Para una adecuada interpretación de los datos anteriores es importante considerar, tal como se ha indicado en apartados anteriores, que los datos que figuran en el ROCG no son fiables ni completos, pues las pruebas realizadas han puesto de manifiesto que los centros gestores no comunican a dicho Registro todos los contratos menores susceptibles de inscripción.

La revisión de los contratos menores se ha realizado, como en ejercicios anteriores, en una muestra de centros, que han sido tres hospitales dependientes de la Conselleria de Sanidad y dos conselleries.



### Revisión en hospitales

Los tres hospitales seleccionados para revisión han sido:

- Hospital La Plana de Villareal
- Hospital General de Elche
- Hospital Arnau de Vilanova

Las pruebas realizadas han puesto de manifiesto que siguen vigentes las observaciones que se vienen comentando en los últimos informes de fiscalización, en lo que respecta a la gestión de los centros hospitalarios, y que se han incluido como salvedades en el apartado 4 del Informe.

Otras observaciones de la fiscalización en los centros revisados se resumen a continuación:

- a) Los expedientes de los contratos menores no siempre incorporan las facturas correspondientes, produciéndose esta incidencia normalmente en los tramitados por cajas fijas, cuyas facturas se archivan en los registros de dichas cajas. En este sentido debe señalarse que la incorporación de la factura al expediente del contrato es un requisito para su tramitación según dispone el artículo 111 del TRLCSP.
- b) En general, los centros no disponen de un sistema eficaz para la adecuada tramitación y control de este tipo de contratos.

### Revisión en las conselleries

Las conselleries seleccionadas han sido, además de la de Sanidad (que se ha revisado en la muestra de hospitales del apartado anterior), dos de las de mayor volumen de contratación menor según las relaciones certificadas (cuadro 10), que son:

- Igualdad y Políticas Inclusivas
- Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio

Los aspectos más importantes que se han puesto de manifiesto en las pruebas realizadas se refieren a la insuficiente justificación de la necesidad y al fraccionamiento de determinados contratos, tal como se indica en la salvedad l) del apartado 4 del Informe.

## 5.6 Morosidad en las operaciones comerciales

La revisión del cumplimiento por la Administración de la Generalitat de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, y sus modificaciones posteriores, principalmente por la Ley 15/2010, de 5 de julio, ha puesto de manifiesto los siguientes aspectos importantes:



En relación con el plazo de pago establecido en el artículo 216.4 del TRLCSP, se ha incumplido en un porcentaje importante de las operaciones revisadas, tal como se ha señalado en el apartado 5.3.h) anterior.

La IGG, en cumplimiento de lo establecido en el Real Decreto 635/2014, de 25 de julio, por el que se desarrolla la metodología de cálculo del periodo medio de pago a proveedores de las administraciones públicas, publica en su portal web la información relativa a los periodos medios de pago mensuales, desde septiembre de 2014, tanto los globales de la Comunitat Valenciana como los individuales de cada entidad.

En lo que respecta a la Administración de la Generalitat durante el último trimestre de 2014 y 2015, los datos publicados respecto a los periodos medios de pago, en días, son los siguientes:

**Cuadro 11: Periodo medio de pago (PMP)**

Administración de la G.	Octubre	Noviembre	Diciembre
PMP 2014	85,03	97,01	85,62
PMP 2015	82,21	90,51	79,75

Fuente: portal de la IGG

El análisis de los datos del cuadro anterior pone de manifiesto que los periodos medios de pago a proveedores de la Administración de la Generalitat son muy superiores al plazo de pago previsto en el artículo 216.4 del TRLCSP, si bien estos periodos han disminuido en el último trimestre de 2015 respecto al de 2014.



### **III. GASTOS DE PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA GENERALITAT**

## **1. INTRODUCCIÓN**

La Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, en virtud de lo dispuesto en el artículo 8.3 de la Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Comptes, y conforme a lo previsto en el Programa Anual de Actuación de 2016, ha fiscalizado el capítulo 1 de gastos de personal del presupuesto de gastos de la Cuenta de la Administración de la Generalitat de 2015. Como parte de la fiscalización, hemos planificado y ejecutado una revisión de cumplimiento para emitir una conclusión de seguridad limitada sobre si la gestión del personal ha resultado conforme con las normas aplicables. También hemos auditado los controles internos existentes en los procedimientos de gestión del personal docente -manuales y automatizados- y de la nómina, para emitir una conclusión de seguridad limitada sobre su eficacia.

Los gastos del personal al servicio de la Administración representan el gasto más importante de la Generalitat. En 2015 recogen el gasto de 150.787 perceptores de nómina y sus obligaciones reconocidas han ascendido a 5.150,7 millones de euros. Esta cifra supone el 37,9% del total de las obligaciones reconocidas no financieras (es decir, excluidos los capítulos 3, 8 y 9 del presupuesto de gastos) del ejercicio. En el apéndice 1 se muestra la ejecución presupuestaria a nivel de artículos, y otra información relacionada.

Resulta especialmente compleja la gestión de un volumen tan elevado de empleados públicos con diferentes características jurídico-administrativas (funcionarios, estatutarios sanitario, personal de justicia, docentes, interinos, sustitutos, eventuales, laborales, etc.). Esta tarea está soportada por varios sistemas informatizados acordes con dicho tamaño y complejidad. Básicamente hay cuatro sistemas de gestión de personal y dos de nóminas distintos que afectan a diversos ámbitos de la función pública, con diferentes características, tanto a nivel normativo y procedimental como tecnológico (véase el apéndice 1).

Por último, cabe recordar que el Programa Anual de Actuación de 2016 de la Sindicatura de Comptes también contempla la realización de una fiscalización de regularidad de la Cuenta de la Administración del ejercicio 2015, por lo que es recomendable la lectura conjunta de los informes resultantes de ambas fiscalizaciones.

## **2. RESPONSABILIDAD DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA GENERALITAT**

De acuerdo con la normativa, la responsabilidad de la gestión de la nómina del personal no sanitario corresponde a la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, específicamente a la Dirección General de Recursos Humanos (DGRH) y a la Dirección General de Presupuestos



(DGP). La Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública gestiona la nómina del personal sanitario.

La gestión del personal docente es responsabilidad de los órganos de dirección de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deportes (CEICD).

La gestión de las aplicaciones y los activos informáticos que soportan la gestión del personal no sanitario y de su nómina le corresponde a la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (DGTIC).

Por su parte, la Intervención General de la Generalitat (IGG) -en su calidad de centro gestor de la contabilidad pública- es responsable de elaborar la Cuenta de la Administración de la Generalitat. La Cuenta correspondiente a 2015 fue presentada a la Sindicatura de Comptes el 29 de junio de 2016, conforme a la normativa de aplicación.

Los distintos órganos de dirección de las conselleries y la IGG deben garantizar que las actividades de gestión de personal, las operaciones presupuestarias y la información reflejadas en las cuentas anuales resultan conformes con las normas aplicables. Asimismo deben establecer los sistemas de control interno que consideren necesarios para esa finalidad y para permitir la preparación y presentación de cuentas anuales libres de incorrección material, debida a fraude o error.

### **3. RESPONSABILIDAD DE LA SINDICATURA DE COMPTES**

La responsabilidad de la Sindicatura de Comptes es expresar una opinión, basada en la fiscalización efectuada, sobre la razonabilidad de los gastos de personal contabilizados en el capítulo 1 del Estado de liquidación del presupuesto de gastos de la Cuenta de la Administración de la Generalitat de 2015, formular conclusiones sobre el cumplimiento de la normativa aplicable en la gestión del personal y sobre la eficacia del sistema de control interno implantado para la gestión del personal docente y de la nómina.

Para ello, hemos llevado a cabo el trabajo de conformidad con los *Principios fundamentales de fiscalización de las instituciones públicas de control externo* y con las normas técnicas de fiscalización aprobadas por el Consell de la Sindicatura, recogidas en el *Manual de fiscalización* de la Sindicatura de Comptes. Dichos principios exigen que la Sindicatura cumpla los requerimientos de ética, así como planificar y ejecutar la fiscalización con el fin de obtener una seguridad razonable de que el capítulo 1 de gastos de personal de la Cuenta de la Administración del ejercicio 2015 está libre de incorrecciones materiales. A ello se une el objetivo de obtener una seguridad limitada de que la gestión ha sido conforme, en todos los aspectos significativos, con la normativa

aplicable, y también sobre la eficacia del sistema de control interno en los procedimientos de gestión del personal docente y de la nómina.

Una auditoría requiere la aplicación de procedimientos para obtener evidencia de auditoría en relación con los objetivos señalados. Los procedimientos seleccionados dependen del juicio del auditor, incluida la valoración de los riesgos de incorrección material debida a fraude o error. Al efectuar dichas valoraciones del riesgo, el auditor tiene en cuenta el control interno relevante para la preparación y presentación fiel de la contabilización de los gastos de personal, con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean adecuados en función de las circunstancias.

Debido a la importancia de los gastos de personal registrados en el capítulo 1 del presupuesto de la Generalitat y a la complejidad de su gestión, la fiscalización que anualmente realiza la Sindicatura incluye, además de pruebas de carácter general, la realización de una serie de procedimientos detallados sobre una base rotatoria. De acuerdo con el plan establecido, en este Informe se han revisado exhaustivamente los procedimientos de gestión del personal docente (que representa un porcentaje significativo del total) y sus nóminas. Se ha incluido también el análisis de los controles internos existentes, con particular énfasis en la gestión del personal temporal.

Consideramos que la evidencia de auditoría que hemos obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para fundamentar nuestra opinión de auditoría financiera y las conclusiones sobre el cumplimiento de la legalidad, así como sobre la eficacia del control interno en los procedimientos de gestión del personal docente.

#### **4. AUDITORÍA FINANCIERA**

##### **4.1 Opinión**

En nuestra opinión, el capítulo 1 de gastos de personal del estado de liquidación del presupuesto de la Cuenta de la Administración de la Generalitat de 2015, se ha preparado, en todos los aspectos significativos, de conformidad con el marco normativo de información financiera y presupuestaria que resulta de aplicación y, en particular, con los principios y criterios contables contenidos en el mismo.

##### **4.2 Otras cuestiones que no afectan a la opinión**

En el curso de la fiscalización hemos detectado una serie de hechos que, aunque no tienen la importancia relativa suficiente para afectar a nuestra opinión de auditoría financiera, consideramos conveniente informar de ellos en este apartado.



a) La fiscalización realizada ha puesto de manifiesto lo siguiente:

- En 2015 se han contabilizado gastos de personal de 2014 por importe de 30,1 millones de euros, correspondientes a las nóminas del personal sustituto y de atención continuada de los Programas de Asistencia Sanitaria de la Conselleria de Sanidad (PASCs); así como 70,5 millones de euros de las cuotas de la Seguridad Social a cargo de la Generalitat, correspondientes también a los PASCs de noviembre y diciembre de 2014.
- No se han contabilizado gastos en concepto de la nómina de sustitutos y atención continuada de los PASCs de 2015 por importe de 32,2 millones de euros, ni la Seguridad Social a cargo de la Generalitat correspondiente a noviembre y diciembre por importe de 73,2 millones de euros de los PASCs, pagado todo ello en 2016.

El efecto neto de estas incidencias sobre el resultado económico-patrimonial es de 4,8 millones de euros de gasto adicional en 2015, y las cuentas a pagar del balance a 31 de diciembre de 2015 están infravaloradas en 105,4 millones de euros.

b) La Ley 8/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2015, establecía en su disposición adicional vigésima octava, que “solo tendrá derecho a la percepción del componente retributivo relacionado con la formación permanente y la realización de otras actividades para la mejora de la calidad de la enseñanza el personal docente que ostente la condición de funcionario de carrera”. En idénticos términos se pronunciaba la Ley de Presupuestos para 2016.

No obstante lo anterior, funcionarios interinos han solicitado que se les abonara dicho componente retributivo, los denominados “sexenios”. Aunque la CEICD se los denegaba -basándose en la norma citada-, la resolución de los recursos interpuestos ante los tribunales de justicia ha venido a dar la razón a los recurrentes, reconociendo su derecho al cobro de “sexenios” y obligando a la Generalitat a su pago. La memoria de la Cuenta de la Administración no informa sobre esta cuestión, ni ofrece una estimación del riesgo contingente que representan los sexenios devengados a 31 de diciembre de 2015, que pudieran reconocer los tribunales.

El proyecto de Ley de Presupuestos para 2017, en su disposición adicional vigésima segunda recoge finalmente ese derecho a los interinos docentes. La CEICD nos ha informado que se estima el coste para 2017 en 6 millones de euros y se han incluido los créditos presupuestarios necesarios en el proyecto de Ley. Dicha estimación

corresponde al reconocimiento, a partir de mayo, del primer sexenio para todos los interinos que pueden tener derecho a percibirlo.

- c) Los gastos de personal están sobrevalorados en 0,8 millones de euros debido a errores en la nómina no subsanados contablemente en el ejercicio.

Hemos detectado un caso en el que, por error, se incluyó en la nómina de octubre de 2015 de un funcionario docente un complemento por atrasos de sexenios por importe inadecuado de 828.611 euros, que tras las retenciones por IRPF y el resto de conceptos se tradujo en el pago de una nómina líquida de 451.637 euros de exceso. No obstante, el error no fue detectado por ningún control (ni en personal, nóminas, intervención o tesorería) ni se impidió su pago. Afortunadamente, el funcionario víctima del error lo comunicó y reintegró el exceso el 4 de noviembre de 2015.

Sin embargo, contablemente no se ajustó el gasto y, por tanto, los gastos de personal del ejercicio 2015 están sobrevalorados en la cantidad señalada.

## **5. FISCALIZACIÓN DE CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD**

### **5.1 Conclusiones**

Como resultado del trabajo efectuado, durante el ejercicio 2015 se han puesto de manifiesto los siguientes incumplimientos significativos de la normativa aplicable a la gestión del personal docente:

- a) El Acuerdo de 24 de agosto de 2012, del Consell -por el que se determinan los extremos adicionales a comprobar por la Intervención en el ejercicio de la fiscalización del gasto-, en su apartado tercero A) establece requisitos adicionales en la fiscalización previa de expedientes de creación o modificación de puestos de trabajo. La revisión realizada ha puesto de manifiesto que no se lleva a cabo la fiscalización previa de los expedientes de creación o modificación de puestos de trabajo docentes.
- b) En la revisión de una muestra de expedientes personales se ha observado que un porcentaje elevado de ellos no contenía toda la documentación requerida por la normativa. La carencia se refiere principalmente a documentación relativa a las diversas incidencias administrativas, que en el caso del personal docente son muy numerosas. Esto unido al elevado número de docentes (más de 60.000 perceptores de nómina en 2015) y el reducido número de funcionarios que gestionan estas materias en las direcciones territoriales de la CEICD, hace que en la práctica se haya adoptado el criterio de no archivar en el expediente en papel determinados



documentos que quedan registrados en REGPER. Sin embargo, este sistema no se ajusta a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

- c) Los órganos de dirección de las conselleries son los responsables del tratamiento de sus ficheros con datos de carácter personal (tanto automatizados como no automatizados) y también de mantener actualizado el Documento de Seguridad de la conselleria. No consta que se hayan realizado auditorías de protección de datos con la periodicidad que establece el artículo 96 del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LOPD. Adicionalmente, se ha evidenciado que el Documento de Seguridad de la CEICD no está actualizado.

## **6. AUDITORÍA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN DEL PERSONAL DOCENTE Y DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO**

### **6.1 Conclusiones y recomendaciones**

Como resultado de la revisión efectuada, se han observado una serie de debilidades materiales de control interno que representan un riesgo elevado para la fiabilidad y seguridad de la información y la disponibilidad del sistema de gestión del personal docente. Debido a su gran trascendencia, los órganos de gobierno de la Generalitat deben comprometerse de manera clara y decidida en subsanarlas.

Las debilidades materiales de control interno observadas y las pertinentes recomendaciones tendentes a subsanarlas y a mejorar la gestión se refieren a:

- a) Adolecen de una serie de deficiencias importantes tanto la información generada por la aplicación de gestión del personal docente (REGPER) para el reconocimiento de sexenios, como la interfaz para su incorporación a la nómina mediante la aplicación SIGNO y su control.

En primer lugar hemos verificado en las tres direcciones territoriales de la CEICD que la información sobre sexenios generada por REGPER no es fiable, lo que obliga al personal de esas direcciones a realizar una revisión exhaustiva de los listados que emite REGPER para efectuar todas las correcciones necesarias. Una vez revisados y corregidos los datos se genera un fichero electrónico que se remite al departamento de nóminas para incorporarlo a SIGNO.

El proceso de revisión y depuración de la información requiere muchos recursos humanos, que son escasos en las direcciones territoriales. Además, el riesgo de errores o irregularidades es alto,

debido a que recae todo el control en estas revisiones manuales masivas. En consecuencia, se reduce la eficacia y la eficiencia del proceso.

Adicionalmente, no existen limitaciones automáticas en SIGNO a las cantidades que pueden registrarse y pagarse por determinados conceptos (por sexenios o trienios, por ejemplo) o para una nómina individual. Esta circunstancia, junto con la ausencia de controles efectivos posteriores en la Intervención o en la Tesorería, representa un riesgo alto de que se puedan producir otros posibles errores humanos como el señalado en el apartado 4.2.c) (de 828.611 euros). Si estos fallos fueran de inferior cuantía, sería aún más probable que pasaran desapercibidos.

Por todo ello, recomendamos que se establezcan controles automáticos en SIGNO que impidan registrar y pagar conceptos retributivos y nóminas por encima de los límites razonables que se establezcan.

En alegaciones la DGTIC ha informado que, después de ocurrir la incidencia comentada en este apartado, en noviembre de 2015 se implantó un control que permite verificar las nóminas superiores a 5.000 euros antes de que se paguen.

- b) La falta de interfaces automáticas que conecten la aplicación de REGPER y la de nómina ocasiona que cualquier modificación en los puestos o en las condiciones retributivas que se introduzcan o calculen en REGPER deben ser introducidas mediante una interfaz manual o con un elevado componente manual, en PAN-SIGNO. Es decir, en ocasiones, se debe transmitir la información en formato papel entre diferentes dependencias de la conselleria y un mismo dato se debe introducir manualmente varias veces en las aplicaciones. En otras, aunque el proceso se realice mediante la transmisión de un fichero electrónico, tiene un componente de participación humana muy elevado, generando ineficiencias en el trabajo, costes evitables y aumentando significativamente el riesgo de errores o irregularidades, de falta de seguridad y de integridad de la información.

En la dirección territorial y en la Intervención de Alicante tienen establecidos controles de integridad sobre la información transferida por las interfaces, que ofrece una garantía adicional respecto de las otras provincias.

Recomendamos al Servicio de Informática para la Gestión Educativa, en coordinación y colaboración con el personal responsable de la aplicación SIGNO (todos ellos pertenecientes a la DGTIC), considerar la creación de una interfaz automatizada entre las aplicaciones REGPER y SIGNO; o en su defecto implantar



controles automáticos de integridad sobre la interfaz utilizada actualmente.

- c) La aplicación REGPER presta un servicio fundamental al soportar la gestión del personal docente. Sin embargo, presenta una serie de carencias que no favorecen una adecuada y fluida gestión en un área que por su naturaleza es de una gran complejidad y con un elevado volumen de actividad. Entre dichas insuficiencias podemos resaltar:
- No está integrada con la aplicación de nómina (SIGNO) y las interfaces no automatizadas representan un riesgo alto respecto a la integridad, disponibilidad y seguridad de la información.
  - Hemos verificado que la tramitación de sexenios tiene diversas inconsistencias internas en cuanto a los datos registrados (por ejemplo, fechas incoherentes dentro de un mismo expediente, ya que REGPER no tiene controles en el campo de fechas), sin controles de razonabilidad, que obligan a exhaustivos controles manuales de la información, que no siempre se hacen.
  - Actualmente es poco intuitiva y no ha existido una adecuada coordinación entre servicios centrales, direcciones territoriales y DGTIC para incorporar nuevas funcionalidades que mejoren el servicio prestado a los funcionarios.

En consecuencia, recomendamos a los órganos responsables de la gestión de personal de la CEICD que, en coordinación con las direcciones territoriales y la DGTIC, analicen las deficiencias señaladas en los distintos apartados de este Informe. Asimismo sugerimos que adapten tanto los procedimientos como REGPER a las necesidades actuales de la conselleria y a los requerimientos de una administración moderna e interoperable, de conformidad con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que establece el principio de “digital por defecto”.

- d) Dentro de la actividad de gestión de puestos docentes en la CEICD y en sus direcciones territoriales, la adjudicación de plazas se produce, básicamente, por uno de los siguientes procedimientos:
- Concurso de traslados entre funcionarios de carrera. (Normalmente una vez al año).
  - Comisiones de servicios entre funcionarios de carrera. (Normalmente una vez al año).
  - Adjudicaciones continuas en régimen de interinidad. (Normalmente dos veces a la semana).

- Adjudicaciones de puestos de difícil cobertura en régimen de interinidad o adjudicaciones exprés. (Normalmente una vez a la semana).

Cada uno de ellos es un procedimiento con participación masiva que, aunque tienen un grado de informatización alto, todavía exige semana a semana un despliegue importante de recursos humanos para gestionarlos, con elevados volúmenes de papel.

Además los cambios periódicos normativos exigen de forma urgente cambios en los sistemas de información para gestionar las adjudicaciones, lo que provoca que se retrasen posibles mejoras en aspectos de la gestión puramente administrativa de esas adjudicaciones. Un ejemplo del retraso en acometer mejoras importantes queda reflejado en este Informe en relación con los expedientes de personal y las interfaces.

Por tanto, recomendamos que se dote de los medios humanos y materiales necesarios para automatizar al máximo la gestión de los procesos masivos de adjudicaciones de plazas docentes, de forma que se agilice la gestión de estos procesos para los docentes, se mejore la eficacia de los servicios administrativos de la CEICD y se avance en la implantación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

- e) La inexistencia de un archivo electrónico de expedientes de personal y/o de un sistema de documentación digital integrado con REGPER que contemple las exigencias legales necesarias para su validez a todos los efectos, obliga a la necesaria manipulación de documentación en soporte físico, en papel. No obstante, los expedientes físicos no están ni completos ni actualizados, ya que determinada documentación se mantiene en otros archivos físicos o en REGPER.

Teniendo en consideración las numerosas incidencias administrativas que afectan al personal docente, junto a su elevado número (más de 60.000 perceptores de nómina en 2015) y a la escasez de funcionarios que gestionan estas materias en las direcciones territoriales de la CEICD, hace que en la práctica se haya adoptado el criterio de no archivar en el expediente en papel determinados trámites que quedan registrados en REGPER. No obstante, el consumo de grandes cantidades de papel no se evita y tampoco el coste de su manipulación por los funcionarios de las direcciones territoriales, que dedican a ello un volumen importante de tiempo. Además, este modo de proceder implica en la práctica la ausencia de un archivo completo homogéneo, ya que una parte de la información se encuentra en papel, mientras otra está digitalizada.



Recomendamos que para acelerar la subsanación de esta atípica situación, la CEICD y la DGTIC adopten medidas urgentes para implantar los expedientes de personal electrónicos. Este hecho daría adecuado cumplimiento a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y redundaría en una mejora notable en la eficiencia de la gestión en las direcciones territoriales, con un importante ahorro de tiempo y de papel. Asimismo reduciría molestias para los docentes, que deben presentar reiteradamente muchos documentos que ya dispone la CEICD.

- f) No están formalizados por escrito los procedimientos para efectuar las altas, bajas y modificaciones de los usuarios en el dominio de la red de la conselleria y en la aplicación REGPER. La CEICD no realiza una revisión periódica de los usuarios dados de alta, ni comunica al Servicio de Sistemas y Producción (gestión del dominio) y al Servicio de Informática para la Gestión Educativa (gestión de REGPER) con la regularidad necesaria qué usuarios ya no deberían seguir teniendo permisos de acceso, ni las modificaciones de los perfiles de acceso por cambios de puesto de trabajo.

Esta situación implica un riesgo alto de accesos no autorizados a las aplicaciones y a los datos. También podría comprometer la eficacia de una adecuada segregación de funciones en los procesos de gestión, en el caso de que no se actualicen los permisos de acceso acorde a los cambios de puesto o funciones.

Recomendamos elaborar y aprobar formalmente un procedimiento de gestión de usuarios que contemple:

- La implicación de los responsables de los diferentes departamentos de la CEICD en la tramitación de las altas, en los cambios de puesto de trabajo y en las bajas de los usuarios del dominio y de la aplicación REGPER.
- Realizar revisiones periódicas de los usuarios autorizados, así como de los usuarios que llevan cierto tiempo sin acceder al sistema. Debe conservarse la documentación que evidencie las revisiones realizadas, así como sus resultados y las acciones llevadas a cabo.

En el curso de la fiscalización nos han informado que se está elaborando un procedimiento para la gestión de usuarios de REGPER. También nos han comunicado que se va a comenzar a realizar una revisión semestral de los usuarios, dando de baja a los que lleven más de un año sin acceder a la aplicación.

- g) La aplicación REGPER permite definir los permisos de cada usuario a partir de los roles existentes. No obstante, no se dispone de un



esquema organizativo para aplicar estos roles, por lo que existen diversos tipos de usuarios para los que es complicado identificar los permisos que tienen asignados. También se ha observado que existen algunas personas con acceso a funcionalidades críticas de la aplicación, que a priori no necesitarían para el desempeño de sus funciones.

La situación descrita supone un riesgo alto de que se produzcan accesos no autorizados o no necesarios a determinadas funcionalidades críticas de la aplicación y que se puedan modificar los datos indebidamente.

Recomendamos, por tanto, que la Subdirección General de Personal Docente implante un procedimiento para la gestión de permisos de la aplicación REGPER que esté basada en perfiles organizativos estandarizados y previamente establecidos. Asimismo se deberían limitar los permisos de los usuarios de acuerdo con el principio de atribución de los mínimos permisos necesarios para el ejercicio de las funciones asignadas y atendiendo también al principio de segregación de funciones incompatibles.

- h) El Servicio de Sistemas y Producción dispone de un procedimiento documentado para realizar las copias de respaldo (aprobado por la DGTIC) que, sin embargo, no se aplica en su totalidad para REGPER. Por otra parte, aunque se dispone de copia de las bases de datos en otra ubicación diferente al edificio de la CEICD, no sucede así para las copias de las máquinas virtuales.

En caso de un desastre grave que afecte a las instalaciones de la conselleria, esta situación implica un riesgo alto de posible pérdida de información. Entre dichas máquinas virtuales se encuentra el controlador de dominio, REGPER y resto de aplicaciones de la CEICD. Sin las aplicaciones serían inútiles los datos.

Recomendamos seguir íntegramente el procedimiento de copias establecido por la DGTIC y, en caso que se considere necesario, valorar la posibilidad de adaptarlo a su casuística. Así mismo, recomendamos ubicar las copias de respaldo de las máquinas virtuales en una ubicación externa y alejada del CPD.

- i) Actualmente, no se dispone de un plan de recuperación ante desastres, ni de un plan de continuidad de la actividad en los que se contemplen los sistemas y servicios de la CEICD relacionados con REGPER. Esta situación -junto con la debilidad en el procedimiento de copias de seguridad mencionado en el apartado precedente-, representa un riesgo alto, en caso de desastre grave en las instalaciones de la CEICD, de no poder garantizar la vuelta a la normalidad de los sistemas y operaciones dentro de unos tiempos



de recuperación aceptables, lo que aumentaría la gravedad del suceso.

Recomendamos, pues, desarrollar y aprobar formalmente un plan de recuperación ante desastres y un plan de continuidad de la actividad. Previamente será necesario realizar un análisis de riesgos para establecer la criticidad y prioridad de los activos de la entidad (servicios, información, aplicativos, dispositivos de red y servidores, etc.), así como los puntos y plazos necesarios para recuperar la información y los sistemas.

Por último, cabe añadir que, según nos han informado, se está realizando un proyecto para implantar un Sistema de Gestión de Continuidad de Negocio, pero aún está en sus fases iniciales.

## APÉNDICE 1. LA GESTIÓN DEL PERSONAL DE LA GENERALITAT

### 1. Gasto de personal de la Cuenta de la Administración

Los gastos del personal al servicio de la Administración representan el gasto más importante de la Generalitat y en 2015 han tenido la siguiente ejecución presupuestaria a nivel de artículos, en millones de euros:

**Cuadro 1: Ejecución del capítulo 1**

Artículo	Obligaciones reconocidas netas	Pagos	Grado de cumplimiento
10 Altos cargos	5,1	5,1	100,0%
11 Personal eventual	3,0	3,0	100,0%
12 Funcionarios	2.908,5	2.908,5	100,0%
13 Laboral fijo	56,7	56,7	100,0%
14 Otro personal	1.088,3	1.088,3	100,0%
15 Incentivos	305,2	305,1	100,0%
16 Cuotas sociales	752,8	752,8	100,0%
18 Altos órganos de la Generalitat	31,1	23,6	76,1%
<b>Total</b>	<b>5.150,7</b>	<b>5.143,1</b>	<b>99,9%</b>

Fuente: Cuenta de la Administración de la Generalitat 2015

Con respecto al ejercicio anterior, las obligaciones reconocidas en 2015 han aumentado un 6,6%, con el siguiente detalle para los programas más significativos:

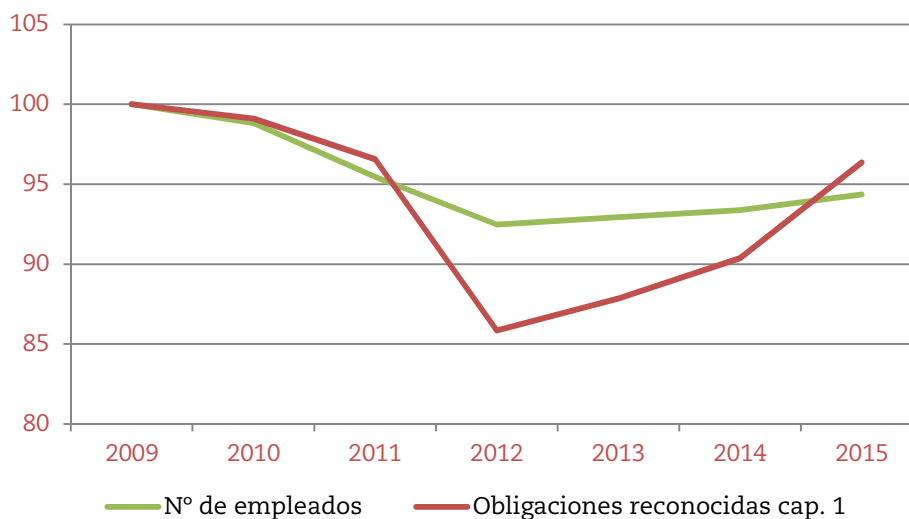
**Cuadro 2: Obligaciones reconocidas por programa presupuestario**

Programa	2015	2014	Variación
Asistencia sanitaria	2.232,5	2.085,7	7,0%
Enseñanza secundaria	1.098,8	1.038,6	5,8%
Enseñanza primaria	943,0	892,7	5,6%
Resto programas	876,5	813,3	7,8%
<b>Total</b>	<b>5.150,7</b>	<b>4.830,3</b>	<b>6,6%</b>

**Cuadro 3: Número de empleados de la Generalitat**

	Número de empleados a fin de año								Obligaciones reconocidas capítulo 1 (millones euros)
	Total	Funcionarios		Estatutarios		Laborales		Eventuales	
		Carrera	Interinos	Fijos	Temporales	Fijos	Temporales		
2015	124.439	53.766	17.589	24.286	23.146	2.156	3.441	55	5.150,7
2014	123.163	54.957	15.911	24.594	21.863	2.191	3.550	97	4.830,3
2013	122.588	56.589	14.123	25.407	20.483	2.272	3.626	88	4.695,6
2012	121.980	56.820	13.037	27.406	18.607	2.424	3.595	91	4.588,9
2011	125.898	59.285	11.793	28.234	20.408	2.272	3.809	97	5.161,3
2010	130.342	59.611	15.317	27.743	21.003	2.848	3.707	113	5.297,8
2009	131.894	60.786	15.571	27.224	21.624	2.958	3.642	89	5.345,3

En la evolución del número de empleados y del gasto de personal (gráfico 1) destacan diversos aspectos que merecen ser comentados. Por una parte se observa una reducción del número de trabajadores entre 2009 y 2012 por efecto de las medidas impuestas para combatir el déficit público. Éste viene provocado por la reducción de ingresos públicos derivados de la crisis económica. No obstante, en los últimos años se percibe una ligera recuperación del empleo público, aunque sin alcanzar el nivel inicial.

**Gráfico 1: Evolución del número de empleados y del gasto de personal**

Año base 2009=100

Por otra parte, el gráfico también pone de manifiesto el recorte en las remuneraciones efectuado en 2012, año en el que el gasto de personal desciende de manera mucho más pronunciada que el empleo público. Sin embargo, en los últimos tres años se constata un aumento sustancial del gasto en personal, que no llega a recuperar el nivel de 2009, pero que

en 2015 ya supera la evolución experimentada por el empleo público.

La distribución por consellerías de los empleados públicos en 2015 se muestra en el siguiente cuadro.

#### Cuadro 4: Detalle de empleados públicos por consellería

Consellerías	Relaciones de Puestos de Trabajo			Nº de empleados 31-12-2015
	Ocupados	Vacantes	Total	
Presidencia	692	107	799	692
Hacienda y Modelo Económico	1.149	205	1.354	1.149
Vivienda, Obras Públicas y V. del T.	1.379	100	1.479	1.379
Educación, Investigación, Cultura y Deporte	56.512	292	56.804	59.091
<i>Servicios centrales y territoriales</i>	5.003	292	5.295	5.269
<i>Docentes</i>	51.509	0	51.509	53.822
Sanidad Universal y Salud Pública	44.888	1.050	45.938	52.550
<i>Servicios centrales y territoriales</i>	807	155	962	807
<i>Programas asistencia sanitaria</i>	44.081	895	44.976	51.743
Economía Sostenible, Sectores Productivos, C. y T.	551	101	652	552
Agricultura, Medio Ambiente, Cambio C. y D.R.	980	293	1.273	982
Transparencia, Responsabilidad Social, P. y C.	133	18	151	133
Bienestar Igualdad y Políticas Inclusivas	2.422	99	2.521	2.646
Justicia, Administración Pública, R. D. y L. P.	5.053	108	5.161	5.265
<i>Servicios centrales y territoriales</i>	436	44	480	442
<i>Personal de justicia</i>	4.617	64	4.681	4.823
<b>Total</b>	<b>113.759</b>	<b>2.373</b>	<b>116.132</b>	<b>124.439</b>

A lo largo de 2015 hubo 150.787<sup>1</sup> perceptores de nómina.

La discrepancia entre puestos de la RPT, número de empleados a 31 de diciembre y número de perceptores de nómina se debe fundamentalmente a las siguientes circunstancias:

- Si un funcionario que ocupa un puesto de la RPT es baja por cualquier razón (enfermedad IT, planes de vacaciones, permisos, licencias, etc) y es sustituido mediante una contratación temporal, y esa situación permanece a 31 de diciembre, hay una plaza en la RPT y dos perceptores al cierre del ejercicio.
- Si un maestro, por ejemplo, es baja desde abril hasta octubre, y luego en diciembre, puede haber sido sustituido por tres interinos diferentes. En este caso habría una plaza en la RPT, dos personas en nómina a 31 de diciembre y cuatro perceptores de nómina.

Esto sucede especialmente entre el personal de sanidad y docente, debido a las propias características de los servicios que prestan. Además, en determinados casos se produce la necesidad de crear puestos de carácter temporal no incluidos en la RPT por acumulación de tareas, guardias, etc.

1 Según consta en la memoria de la Cuenta de la Administración.





El número de empleados públicos docentes a 31 de diciembre de 2015 estaba formado por:

Funcionarios de carrera	40.544
Funcionarios interinos	12.033
Laborales	<u>1.245</u>
Total	53.822

El número de perceptores de nómina alcanza los 62.236 docentes.

## 2. Procesos de gestión de personal

El personal de la Generalitat se agrupa y gestiona en cuatro colectivos diferentes, que tienen su normativa y procedimientos propios. Estos colectivos son:

### a) Administración General (AG)

La RPT recoge 14.966 empleados e incluye al personal adscrito a las diversas conselleries.

La gestión del personal y de los puestos de administración general, se realizó en 2015 en la Dirección General de Función Pública de la Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas (CJAPRDLP) mediante la aplicación HUMAN.

### b) Personal Docente (E):

La RPT recoge 51.509 empleados e incluye al personal con funciones educativas de primaria y secundaria, adscrito a la CEICD y principalmente a los programas presupuestarios 422.20 "Educación Primaria" y 422.30 "Educación Secundaria".

La gestión de este personal y de sus puestos se realizó en 2015 en la Subdirección General de Personal Docente de la CEICD mediante la aplicación REGPER.

### c) Personal Sanitario (S):

La RPT recoge 44.976 empleados e incluye fundamentalmente al personal regulado por el Estatuto del personal sanitario, adscrito orgánicamente a la Conselleria de Sanitat Universal y Salud Pública y principalmente al programa presupuestario 412.22 "Asistencia Sanitaria", 412.26 "Personal Residente Sanitario" y 412.28 "Salud Mental y Asistencia Sanitaria de Media y Larga Estancia" (también se incluye personal del 413.10 "Salud").

La gestión de este personal y de sus puestos se realizó en 2015 en la Subdirección General de Recursos Económicos de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública mediante la aplicación CIRO.

d) Personal de Justicia (J):

La RPT recoge 4.681 empleados e incluye al personal regulado por la LOPJ (no se incluyen jueces, magistrados, fiscales ni secretarios judiciales), adscrito a la CJAPRDLP, programa 141.10 “Administración de Justicia”.

La gestión de este personal y de sus puestos se realizó en 2015 en la Dirección General de Justicia Administrativa de la CJAPRDLP mediante la aplicación GESPÉRJU.

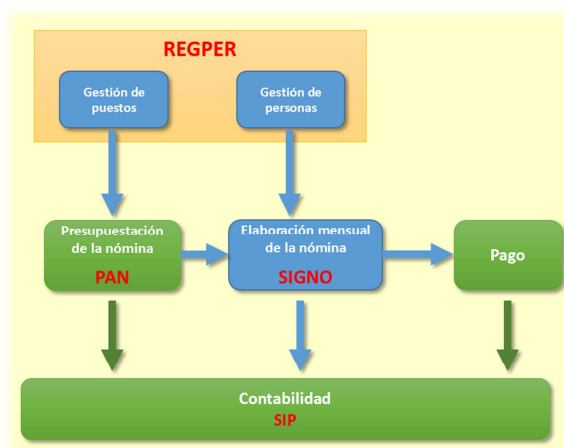
La elaboración de la nómina confluye en dos aplicaciones informáticas de nómina gestionadas en dos centros de gestión:

- a) Nómina gestionada por la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico (Dirección General de Presupuestos-DGP) que agrupa a los colectivos de: Administración General, Docentes y Justicia, mediante la aplicación SIGNO.
- b) Nómina gestionada por la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública, que incluye sólo al Personal Sanitario, para la que se utiliza la aplicación NOMINA.

En la preparación, elaboración y pago de la nómina participan también los órganos de gestión y personal de las distintas conselleries, así como la Intervención General, la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (DGTIC) y la Tesorería.

En particular, la gestión del personal docente se puede representar en el siguiente gráfico.

**Gráfico 2: Mapa de los procesos de gestión de personal y de la nómina del personal docente**



## APÉNDICE 2: METODOLOGÍA DE LA AUDITORÍA DEL CONTROL INTERNO

### 1. Controles internos

- a) *Revisión de los controles generales establecidos en los sistemas de información que dan soporte al proceso de gestión revisado.*

Puesto que el proceso de gestión y las aplicaciones informáticas revisadas están soportados por los sistemas de información, la auditoría ha incluido el análisis de los controles generales del entorno de tecnologías de la información (CGTI), que establecen un marco general de confianza respecto del funcionamiento de los controles en los procesos y aplicaciones de gestión. Para poder confiar en los controles implantados en las aplicaciones informáticas es requisito fundamental que los CGTI sean efectivos y, por tanto, permitan garantizar el buen funcionamiento de aquellos.

Tomando en consideración los diferentes niveles que conforman los sistemas de información, la revisión de los CGTI se ha estructurado en las áreas que se detallan a continuación, concretándose en el análisis de los siguientes aspectos (que incluyen los controles relevantes identificados):

- A *Marco organizativo*
  - A.1 Organización y personal de área TI
  - A.2 Planificación, políticas y procedimientos
  - A.3 Cumplimiento normativo (LOPD)
- B *Gestión de cambios en aplicaciones y sistemas*
  - B.1 Adquisición de aplicaciones y sistemas
  - B.2 Desarrollo y mantenimiento de aplicaciones
  - B.3 Gestión de cambios
- C *Operaciones de los sistemas de información*
  - C.1 Operaciones de TI
  - C.2 Seguridad física
  - C.3 Servicios externos
- D *Acceso a datos y programas (seguridad lógica)*
  - D.1 Protección de redes y comunicaciones
  - D.2 Procedimientos de gestión de usuarios
  - D.3 Mecanismos de identificación y autenticación
  - D.4 Gestión de derechos de acceso
- E *Continuidad del servicio*
  - E.1 Copias de seguridad
  - E.2 Planes de continuidad



b) *Revisión de los controles internos del proceso de gestión.*

La finalidad es determinar si la eficacia de los controles garantiza la correcta ejecución de los procesos de gestión revisados, y mitiga el riesgo de errores e irregularidades, garantizando la validez, integridad y exactitud de la información. En síntesis, el procedimiento seguido ha consistido en:

- 1º Adquirir una comprensión adecuada del proceso de gestión auditado e identificar los riesgos existentes en cada fase del proceso y los controles implementados; conocer y entender los sistemas informáticos involucrados, los flujos de datos que generan las operaciones y cómo impactan en los estados financieros y en los procesos.
- 2º Analizar tanto los controles automáticos embebidos en las aplicaciones informáticas como los controles manuales establecidos para mitigar los riesgos existentes. El propósito de esa evaluación es determinar si los controles implementados en los procesos son suficientes y son eficaces en diseño (están diseñados adecuadamente para cubrir los riesgos de errores en los estados financieros en cada uno de los procesos analizados), identificando los controles relevantes o controles clave.
- 3º Comprobar, mediante las oportunas pruebas de auditoría, si los controles relevantes seleccionados son eficaces en su funcionamiento operativo.
- 4º Revisar los controles generales existentes al nivel de las aplicaciones, básicamente los controles de acceso lógico y la gestión de usuario y permisos.

**2. Criterios para categorizar las deficiencias de control interno**

Según la sección 2850 del *Manual de fiscalización* de la Sindicatura, las deficiencias de control se clasifican de la siguiente forma:

- Una deficiencia de control interno existe cuando el diseño o el funcionamiento de un control no permite al personal de la entidad o a su dirección, en el curso ordinario de las operaciones, prevenir o detectar errores o irregularidades en un plazo razonable.
- Una deficiencia significativa es una deficiencia en el control interno, o una combinación de deficiencias, que afectan adversamente la capacidad de la entidad para iniciar, autorizar, registrar, procesar o reportar información financiera o presupuestaria de forma fiable, de conformidad

con los principios o normas contables y/o presupuestarias aplicables. Asimismo existe una probabilidad remota de que no sea prevenida o detectada una manifestación errónea en las cuentas anuales (no claramente trivial).

- Una debilidad material es una deficiencia significativa en el control interno o una combinación de ellas, respecto de las que existe una razonable posibilidad de que una manifestación errónea significativa en las cuentas anuales no sea prevenida o detectada y corregida en plazo oportuno.

Dicha clasificación guarda una relación directa con el riesgo que representa la deficiencia de control:

#### **Cuadro 5: Clasificación de las deficiencias de control en función del riesgo**

<b>Riesgo</b>		
Probabilidad de contingencia o vulnerabilidad acorde al impacto potencial de la incidencia detectada.	<b>Alto</b>	Aspectos de control o debilidades materiales que pueden llegar a afectar de forma muy significativa al control interno o a la integridad de la información.
	<b>Medio</b>	Aspectos de control o deficiencias significativas que no representan una buena práctica y que podrían repercutir en el sistema de control interno o en la integridad de los datos.
	<b>Bajo</b>	Deficiencias de control interno que no afectan significativamente al control interno, pero que deben ser consideradas por la dirección de la entidad.

### **3. Pruebas de tratamiento masivo de datos**

Se han realizado pruebas con los datos de las diferentes aplicaciones revisadas, aplicando la metodología recogida en la sección 2813 “Guía para la realización de pruebas de datos” del *Manual de fiscalización de la Sindicatura*.

La finalidad es verificar la integridad y coherencia de la información asociada a la gestión del personal, elaboración de la nómina y su reflejo en la contabilidad, la revisión de determinados controles, así como para obtener mayor información sobre la revisión realizada de los sistemas de información.



## TRÁMITE DE ALEGACIONES

Previamente al trámite de alegaciones y conforme a lo previsto en la sección 1220 del *Manual de fiscalización* de esta Sindicatura, el borrador previo de Informe de fiscalización se discutió con la dirección/los responsables técnicos de la Administración de la Generalitat para su conocimiento y para que, en su caso, efectuaran las observaciones que estimaran pertinentes.

Posteriormente, en cumplimiento de lo acordado por el Pleno de les Corts Valencianes en la reunión del día 22 de diciembre de 1986, así como del acuerdo del Consell de esta Sindicatura de Comptes por el que tuvo conocimiento del borrador del Informe de fiscalización correspondiente al año 2015, el mismo se remitió al cuentadante para que, en el plazo concedido, formulara alegaciones.

Dentro del plazo concedido, los responsables de la Administración de la Generalitat han formulado las alegaciones que ha considerado pertinentes.

En relación con el contenido de las alegaciones y su tratamiento, es preciso señalar lo siguiente:

- 1) Todas ellas han sido analizadas detenidamente.
- 2) Las alegaciones admitidas se han incorporado al contenido del Informe.

En el anexo II se incorpora el texto de las alegaciones formuladas y el informe motivado que se ha emitido sobre las mismas, que ha servido para su estimación o desestimación por esta Sindicatura.

# INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA GENERAL DE LA GENERALITAT

## EJERCICIO 2015

Volumen I	Introducción y resumen de las conclusiones
Volumen II	Cuenta de la Administración de la Generalitat
Volumen III	Organismos autónomos
Volumen IV	Sociedades mercantiles, entidades públicas empresariales y otras entidades de derecho público
Volumen V	Fundaciones del sector público de la Generalitat
Volumen VI	Consortios adscritos a la Generalitat
Anexos:	Anexo I Cuentas anuales de los cuentadantes
	Anexo II Alegaciones de los cuentadantes e informe sobre dichas alegaciones

**Este volumen, con los informes contenidos en el mismo, fue aprobado por el Consell de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana en su reunión del día 15 de diciembre de 2016.**

Valencia, 15 de diciembre de 2016

**EL SÍNDIC MAJOR**



Vicent Cucarella Tormo