

Catálogos AVAF:

Riesgos contrarios a la integridad pública en el sector público instrumental valenciano



AGENCIA VALENCIANA ANTIFRAUDE
AGENCIA DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA EL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

Catálogos AVAF: Riesgos contrarios a la integridad pública en el sector público instrumental valenciano.

Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la
Corrupción de la Comunitat Valenciana

Valencia, 3 de mayo de 2022

La versión digital de este documento está accesible en el sitio web:
www.antifraucv.es

**RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD PÚBLICA EN EL SECTOR PÚBLICO
INSTRUMENTAL VALENCIANO.
CATÁLOGOS AVAF**

El presente catálogo ha sido aprobado por Resolución del director de la AVAF de fecha 3 de mayo de 2022, en ejercicio de la función de asesoramiento atribuida a la Agencia Valenciana Antifraude (en adelante AVAF) en su normativa fundacional. En particular, el artículo 27 de su Reglamento de funcionamiento y régimen interior, atribuye a la AVAF (servicio de Prevención) la función de elaborar estrategias para fomentar marcos de integridad pública, así como la de asesorar en la elaboración y en el establecimiento de los elementos que integran las estrategias de integridad pública, siendo uno de dichos elementos los catálogos de riesgos (entre otros marcos).

El catálogo se presenta como un documento **susceptible de actualización** periódica y de **carácter orientativo**, siendo responsabilidad de cada entidad pública o sujetos destinatarios del mismo la selección y, en su caso, ampliación de los contenidos propuestos para su adaptación a las necesidades, recursos y organización de los mismos.

La Agencia

Nos encontramos en:
C/ Navellos, 14-3 | 46003 València
96.278.74.50
<https://antifraucv.es>

Servicio de Prevención:
prevencio@antifraucv.es

Buzón de Denuncias:
<https://www.antifraucv.es/buzon-de-denuncias-2/>

Gabinete de comunicación:
comunicacion@antifraucv.es

Redes sociales:



Tabla de contenidos

1	El contexto.	3
2	La integridad como eje central.	5
3	Riesgos comunes.	7
4	Riesgos específicos.	13
	4.1. Contratación del sector público. 4.2. Recursos humanos. 4.3. Subvenciones. 4.4. Económico-financiero y presupuestario. 4.5. Urbanismo y patrimonio.	
5	Marcos de integridad: principales mecanismos de prevención.	26
6	Bibliografía, informes y fuentes de consulta.	37
	Anexo I.- Cuadro resumen de las características y régimen jurídico del SPI valenciano.	40

01

El contexto.

Resulta aconsejable contextualizar el momento en el que la entidad del sector público instrumental decida elaborar, completar, adaptar e implementar el presente catálogo de riesgos contrarios a la integridad pública a la idiosincrasia de su propia organización. En ese sentido, desde la AVAF recomendamos que, con carácter previo, analicen tanto los **aspectos externos** (normativos, técnicos, sociales, económicos, influencias de lobbies, transformaciones tecnológicas, relaciones con Administraciones y proveedores, ánimo de lucro, etc.) como aquéllos **aspectos internos** del ente que lo aconsejan (decisorios, organizativos, profesionales, reputacionales, forma jurídica y estructura orgánica de la entidad, modo de asignación de responsabilidades, sistema de control interno y auditoría, sistemas de información y procesos de toma de decisiones, naturaleza y complejidad de las actividades de la organización, cultura de la entidad en relación con la integridad y los valores éticos, aplicación de la planificación como herramienta de prevención de la corrupción, normas y directrices internas etc.).

Asimismo, convendría realizar en cada contexto una aproximación a los **conceptos** de fraude, corrupción e integridad pública y citar algún precedente en la entidad que promueva el uso del catálogo como una de las herramientas básicas de su sistema de integridad pública. A nivel conceptual, pueden resultar de utilidad los contenidos en los Anexos XX y Anexo XXI de la Guía AVAF “*El plan de integridad pública: hoja de ruta y anexos facilitadores*”.

El catálogo se configura como uno de los elementos facilitadores del **autodiagnóstico de riesgos** de corrupción que realizará cada entidad como piedra angular de su sistema preventivo. Para la adecuada identificación y valoración de los riesgos propios de cada entidad será fundamental conocer sus diferentes procesos y actividades (mapeo de procesos), los factores de riesgo que les afecten (al incrementar la probabilidad de que se produzcan irregularidades) y determinar la inclusión o refuerzo de controles en aquéllos con mayor riesgo, integrando así la gestión de riesgos en el día a día de la organización. Otros elementos son los cuestionarios, estructuras de desglose de riesgos, así como las contingencias de cada ente (sentencias judiciales desfavorables o pendientes de ejecución, reclamaciones de responsabilidad, recursos, resultados de auditorías previas e informes de control e información obtenida de diversas fuentes, tales como las listas de verificación, los canales de denuncias en el caso de que ya existan o la procedente de la experiencia del personal de la entidad, a través de entrevistas o cuestionarios).

Otra funcionalidad del catálogo es ser una fuente de información adicional para la realización de la **evaluación de riesgos y/o su actualización**, en la medida en que se ayuda a abarcar todos los riesgos posibles, comprendiendo no sólo fraude o corrupción sino todos aquellos riesgos contrarios a la integridad pública así como al cumplimiento de normas, a la buena administración y, en definitiva, todos los riesgos a los que esté expuesta la organización en el desarrollo de su actividad y que obstaculicen la consecución de sus objetivos. No en vano, será a partir de la evaluación de los riesgos cuando cada ente del sector público elaborará su **mapa de riesgos** que pondrá de

**RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD PÚBLICA EN EL SECTOR PÚBLICO
INSTRUMENTAL VALENCIANO.
CATÁLOGOS AVAF**

manifiesto los elementos/riesgos a los que se debe prestar atención y las medidas correctoras que se aplicarán para hacer frente a los mismos en sus respectivos planes de integridad.

02

La integridad como eje central.

La OCDE, en su Manual sobre Integridad Pública, señala: “*un enfoque estratégico para la integridad pública es aquel que se formaliza y sigue los procedimientos gubernamentales existentes para el desarrollo de estrategias en consulta con las partes interesadas pertinentes; está basado en evidencia; adopta una perspectiva del sistema en su conjunto; y se centra en los principales riesgos para la integridad*”.

En efecto, tal y como expresamos en la Guía AVAF “*El plan de integridad pública: hoja de ruta y anexos facilitadores*”, entre las **entidades y sujetos destinatarios de un plan de integridad** se encuentran los integrantes del sector público instrumental de la Comunitat Valenciana. En particular, en cuanto a los fondos Next Generation, el artículo 1.2 de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, hace extensivas diferentes obligaciones a todas las entidades del sector público de acuerdo con el artículo 2.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y a cualesquiera otros agentes implicados en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) como perceptores de fondos de la Unión Europea.

Por su parte, y con vocación de permanencia (más allá de las medidas coyunturales impuestas por la Unión Europea mencionadas), la **Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana**, aprobada por el Pleno de les Corts Valencianes el pasado 31/03/2022 (DOGV de 22/04/2022) apuesta claramente en su Título III por la construcción de un sistema global de integridad institucional. Así, ya contempla en su artículo 55.4 el fomento por parte de las Administraciones valencianas y su sector público instrumental (entre otros sujetos incluidos en su artículo 3) de la elaboración y aprobación de **planes de prevención de riesgos** para la integridad a partir del autodiagnóstico e identificación de los riesgos de mayor relevancia en la organización. Asimismo, obliga a toda entidad a elaborar y aprobar su propio **código ético** y a la debida planificación y evaluación de los servicios públicos, entre otros marcos de interés.

Desde la AVAF se considera esencial que **el Sector público instrumental cuente con un sistema de integridad pública**, dadas sus especiales características organizativas y funcionales (a menudo la composición de su plantilla no es funcional; en muchos casos, no se cuenta con la preceptiva figura del auditor interno, existe cierta relajación de requisitos en procedimientos de contratación o subvenciones, etc).

Es cierto que buena parte del sector público instrumental valenciano ya cuenta con algún sistema de compliance, si bien se limita a los requisitos previstos en el artículo 31 bis del Código Penal para

RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD PÚBLICA EN EL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL VALENCIANO.

CATÁLOGOS AVAF

evitar o reducir la responsabilidad penal de la persona jurídica, configurándose desde el 2010 los programas de prevención de delitos, de integridad o compliance penal e incluso vía norma UNE 19601:2017 “*Sistemas de gestión del compliance penal*” como marco de referencia a dichos efectos. Como indica la Circular 1/2016 de la Fiscalía General del Estado, los modelos de organización y gestión no tienen por objeto evitar la sanción penal de la entidad sino promover una verdadera **cultura ética empresarial**, donde la comisión de un delito constituya un acontecimiento accidental y la exención de pena, una consecuencia natural de dicha cultura. Y, avanzando en esa idea, la norma ISO 37301 “*Sistemas de Gestión del Compliance*”, pretende ayudar a desarrollar una cultura de cumplimiento más allá de la prevención de delitos penales pero que continúa en el plan de evitar incumplimientos legales y sus correspondientes sanciones.

A través de la publicación del presente catálogo de riesgos contrarios a la integridad pública en el sector instrumental valenciano, desde esta Agencia continuamos apostando por la vertiente preventiva de los planes de integridad, más allá de la mera evitación de sanciones, entendiendo que **la identificación y catalogación de riesgos posibilita una serie de beneficios asociados a su gestión**, tales como:

- Objetivar las áreas de actividad susceptibles de incurrir en riesgos contrarios a la integridad, incluidos los de fraude y corrupción;
- Adecuar, reorientar y/o incrementar los controles atenuantes, así como los controles internos y auditorías sobre dichas áreas sectoriales posibilitando la conjunción del control financiero permanente y de las auditorías operativas y de cumplimiento.
- Conocer los principales riesgos vinculados a la actividad externa del ente del sector público instrumental;
- Poner en marcha de mecanismos de detección, prevención y corrección de las irregularidades más frecuentes en el flujo de procesos de actividad (canales de denuncias, códigos éticos, procedimientos de detección y prevención de los conflictos de interés, planes de mejora, etc.);
- Poner en práctica una planificación estratégica vinculada a la consecución de objetivos realistas y flexibles, en función de la forma jurídica y funciones atribuidas a cada entidad;
- Adecuar la dotación de medios y recursos de toda índole y/o formación en las áreas que así lo requieran;
- Definir un protocolo de actuación contingente de los riesgos catalogados que se materialicen.

03

Riesgos comunes.

Como consecuencia de estudios y trabajos previos realizados por el servicio de Prevención de la AVAF, se agrupan a continuación los riesgos (y factores de riesgo) catalogados como comunes por ser los que aparecen con carácter recurrente en la generalidad de entes y procesos decisorios del sector público instrumental valenciano.

No obstante, lo anterior, cada entidad, en función de su tipología y de su régimen jurídico, deberá adaptarlos a los procesos de autodiagnóstico y evaluación de riesgos. A tal efecto, acompañamos como **Anexo I** un cuadro resumen con las principales categorías de entes del sector público instrumental valenciano, y su régimen jurídico de aplicación.

▪	3.1. Riesgos derivados de la no detección, prevención ni control de los conflictos de intereses reales, potenciales y aparentes.
▪	3.2. Falta de imparcialidad y objetividad en el ejercicio de funciones públicas. Puertas giratorias.
▪	3.3. Inexistente o insuficiente planificación de la actividad.
▪	3.4. Descoordinación entre las funciones de gestión y control. Inexistente o inadecuada dotación de la figura del auditor/a interno/a.
▪	3.5. Carencia de algún requisito para ser medio propio y ejecutar encargos para una Administración.
▪	3.6. Riesgo por obsolescencia o insuficiencia de sistemas TIC y falta de implementación de la administración electrónica. Ciberataques y fugas de información.
▪	3.7. Riesgos derivados del régimen jurídico híbrido (público/privado) de los entes que conforman el SPI.
▪	3.8. Riesgos contrarios al principio de legalidad: la huida del derecho administrativo en el ejercicio de funciones públicas.

**RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD PÚBLICA EN EL SECTOR PÚBLICO
INSTRUMENTAL VALENCIANO.
CATÁLOGOS AVAF**

▪	3.9. Riesgos internos o institucionales.
▪	3.10. Riesgos por posible litigiosidad o de responsabilidad patrimonial y/o civil.

Pasamos a desarrollar sucintamente cada uno de los riesgos indicados, considerando al hacerlo las reminiscencias de la tradicional “huida del derecho administrativo” que, afortunadamente, se van reduciendo en nuestra Comunitat Valenciana por la vía regulatoria y de control pero que, sin duda, hay que tomar en consideración para una correcta autoevaluación de riesgos (en aquello que afecte, en su caso, a cada ente) y posterior selección de los marcos de integridad idóneos que redunden en una actividad ágil, eficiente, planificada sin merma de la calidad (eficacia) que se le presume a cualquier tipo de entidad en el ejercicio de funciones públicas.

3.1. Riesgos derivados de la no detección, prevención ni control de los conflictos de intereses reales, potenciales y aparentes: favoritismo, clientelismo, tráfico de influencias, nepotismo, soborno, malversación, fraude, extorsión, colusión, etc.

La visión actual del sector público instrumental es heredera de una inadecuada configuración histórico legal del mismo, en la que el Derecho administrativo español tomaba en consideración únicamente la forma jurídica -pública o privada- de la entidad, más allá de que sus finalidades o su financiación fueran públicas, de tal manera que cuando dichas entidades estaban dotadas de personalidad jurídica privada, como es el caso de las mercantiles o las fundaciones de capital público, simplemente se excluían del Derecho administrativo. Este fenómeno, denominado en su momento “huida del Derecho administrativo”, conllevaba el peligro adicional de propiciar una huida general del Derecho también por parte de la entidad mater, en tanto en cuanto el ente dependiente se utilizaba de manera aleatoria cada vez que se pretendía omitir un procedimiento de concurrencia competitiva, como corresponde a la selección de personal y la contratación pública, o bien cualquier otra formalidad del Derecho administrativo, al que de facto no se sujetaba el ente instrumental.

Así las cosas se llega al siglo XXI, en el que el cambio de tendencia regulatoria provocada por Europa incorpora por fin el sector público instrumental en el ámbito subjetivo de aplicación de las principales leyes administrativas (contratos, procedimiento, régimen jurídico, transparencia, normativa sobre control de la gestión presupuestaria), no siempre con toda la intensidad pero sí al menos de forma clara en cuanto a la tramitación de los aludidos procedimientos o la gestión de fondos públicos. No obstante, lo anterior, el cambio cultural se está produciendo de manera mucho más lenta que el normativo, por lo que, por parte de no pocas Administraciones Públicas, aún se considera que sus entes instrumentales pueden actuar con total libertad, e incluso argumentando su utilización continuada en base a supuestas razones de agilidad en la tramitación. Este escenario fomenta la ocupación de los puestos de trabajo de este tipo de entes por parte de personas en las que se considera su grado de afinidad al poder que las nombra por encima de cualquier otra consideración, incluida la competencia técnica, especialmente en los puestos directivos. En cuanto a la contratación de obras, servicios y suministros, la ausencia de procedimiento se traduce al menos en una inadecuada gestión del dinero público, a lo que normalmente se añade una merma en el servicio público. Por último, es evidente que tales escenarios son el caldo de cultivo ideal para que los intereses particulares choquen con el interés general en conflicto de interés (real, aparente o potencial), pudiendo derivar en irregularidades de todo tipo, tanto penales (prevaricación, cohecho, tráfico de influencias, malversación...) como administrativas y de otros órdenes.

**3.2. Falta de imparcialidad y objetividad en el ejercicio de funciones públicas.
Puertas giratorias.**

Excepto en el caso de los Organismos Autónomos, las plantillas de los entes instrumentales están compuestas fundamental o exclusivamente de personal laboral. A ello se une la circunstancia de

RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD PÚBLICA EN EL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL VALENCIANO.

CATÁLOGOS AVAF

que su selección en ocasiones no se ha realizado en base a procesos que garantizaran los principios de igualdad mérito, y capacidad. La doble consecuencia es, por un lado, la imposibilidad legal de ejercer funciones públicas reservadas a funcionarios, una cierta categoría de actuaciones que, aun no teniendo la consideración de potestades públicas, sí corresponden en ocasiones a determinados entes instrumentales. Por otro lado, la falta de objetividad en los aludidos procesos selectivos se traduce en una falta de objetividad equivalente en el desempeño del puesto. Resulta evidente que ese tipo de irregularidad en la forma de ingreso tiene consecuencias de futuro, generándose relaciones de clientelismo o gratitud de los trabajadores con respecto a la autoridad que los nombra.

Tradicionalmente, el clientelismo político y la “devolución de favores” se han venido realizando por medio del otorgamiento irregular de grandes contratos públicos y, quizá como principal mecanismo, a través del nombramiento directo para ocupar una buena cantidad de altos cargos “disponibles”, normalmente de carácter directivo, una buena parte de los cuales se encuentran en el sector público instrumental. En estos nombramientos directos o, en el mejor de los casos, pseudoprocesos de selección, prima mucho más la afinidad política o personal que el verdadero mérito o la experiencia acreditada, siendo este el escenario ideal para que las personas así nombradas desarrollen una gestión no acorde con los principios de buena administración pública. A sensu contrario, la aludida “devolución de favores” puede producir el conocido fenómeno de las puertas giratorias, esto es, la entrada desde el sector público instrumental a una empresa privada con la que se tuvo relación mientras se ejerció el cargo público.

3.3. Inexistente o insuficiente planificación de la actividad.

El principio de planificación, presente ya en las principales leyes del sector público, muestra una especial inobservancia en el sector público instrumental por mor de la tradicional ausencia del establecimiento de objetivos, así como de controles de eficiencia en el cumplimiento de los mismos. El recurso a la personificación privada confluye en este caso con el mantenimiento de la antigua mentalidad pública del mantenimiento de una eficacia moderada a costa de la eficiencia.

3.4. Descoordinación entre las funciones de gestión y control. Inexistente o inadecuada dotación de la figura del auditor/a interno/a.

Las estructuras de mando de los entes instrumentales suelen estar monopolizadas por puestos directivos de gestión, que no de control. Esta es una problemática muy relacionada con alguna de las citadas en otros apartados (falta de acreditación de mérito en el acceso, falta de planificación y de control, etc.). Aunque es cierto que el control de las entidades dependientes suele estar asignado al órgano o departamento de control de la entidad principal, esta separación o lejanía dificulta su adecuado ejercicio, causando un desequilibrio de fuerzas y pudiendo incluso dar lugar a enfrentamientos. En ese sentido, resulta esencial el rol del auditor/a interno/a como refuerzo del control interno, debiéndose garantizar la debida separación de sus funciones de las de gestión y pago de cada ente. Su papel resultará asimismo fundamental en el establecimiento de los marcos de integridad pública.

3.5. Carencia de algún requisito para ser medio propio y ejecutar encargos para una Administración.

Uno de los riesgos que con mayor frecuencia se asocian al sector público instrumental es la ausencia de alguno de los requisitos previstos en el artículo 32 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) para ser medio propio y, por ende, los presupuestos para la adecuación a Derecho del encargo realizado. Asimismo, en ocasiones no existe una justificación suficiente para acudir a los encargos con medios propios o no se formaliza expresamente el encargo identificando

RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD PÚBLICA EN EL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL VALENCIANO.

CATÁLOGOS AVAF

al responsable del contrato, ni se localiza la publicación del mismo. En algún supuesto se ha detectado como el inicio de los trabajos es anterior a la fecha de resolución aprobando la ejecución de los servicios e inclusive que se ha repercutido el IVA cuando los servicios prestados en virtud de encargos ejecutados por los medios propios no están sujetos a este impuesto, entre otras cuestiones.

3.6 Riesgo por obsolescencia o insuficiencia de sistemas TIC y falta de implementación de la administración electrónica: riesgos de ciberataques y fugas de información. Falta de trazabilidad y controles.

Al igual que sucede en las Administraciones públicas, los riesgos señalados en el encabezamiento afectan al sector público instrumental, máxime en la “era de la administración electrónica y del data mining” y en contextos de amenazas tales como la crisis sanitaria producida por la pandemia SARS2-COVID 19 o la Guerra de Rusia contra Ucrania, que aumentan el grado de exposición a irregularidades derivadas de los mismos (ciberataques, fugas de información, etc.). Entre los factores vinculados a dichos riesgos podemos citar, los siguientes: Falta de un análisis funcional previo, puede devenir en una ineficiencia de las aplicaciones por no incorporan las funcionalidades a las aplicaciones informáticas existentes; inadecuada limitación de la gestión de usuarios y privilegios de las aplicaciones, lo que representa un riesgo alto para la seguridad de los datos; versiones obsoletas, fuera del periodo de soporte del fabricante, incrementándose el riesgo de que se produzca un incidente de seguridad; cumplimiento parcial de la legalidad en materia Esquema Nacional de Seguridad (ENS), del Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) y de la normativa sobre Protección de Datos (Ley Orgánica 3/2018, de Protección de Datos Personales y Garantía de Derechos Digitales y Reglamento General- RGPD); desarrollo de aplicaciones sin una revisión previa de los procedimientos existentes; ausencia de una adecuada formación del personal, la escasez del mismo y la elevada rotación y la falta de cultura de la organización en la “Administración sin papel”; la no disposición de un plan de continuidad para recuperar la actividad tras un ciberataque; y la insuficiencia del control interno sobre la actividad de los centros gestores, orientado a mitigar riesgos como el de prescripción de derechos e incumplimientos de plazos.

3.7. Riesgos derivados del régimen jurídico híbrido (público/privado) de los entes que conforman el SPI: necesaria protección de la misión de servicio público frente a los intereses económicos, patrimoniales y de mercado.

La aludida doctrina del levantamiento del velo ofrece una conclusión inapelable: una vez se identifica un ente como público, independientemente de su forma jurídico-privada, su misma existencia solo se puede justificar en base a razones de interés público, por lo que en sus normas fundacionales existe o debe existir en todos los casos una lista de fines y objetivos de servicio público. Así las cosas, el servicio público, independientemente de la forma de gestión elegida para su prestación, no persigue un ánimo de lucro sino su adecuada prestación en el cumplimiento de las competencias de la Administración que actúa de fondo, en justa correspondencia con los derechos de la ciudadanía. En este sentido, no cabe confundir la necesaria búsqueda de los principios de sostenibilidad y eficiencia con el concepto empresarial de “ganancia”, pues es sabido que algunos servicios públicos son deficitarios per natura, circunstancia en la cual una buena gestión equivaldría a la consecución de un equilibrio aceptable entre la calidad del servicio y su coste.

3.8. Riesgos contrarios al principio de legalidad: la huida del derecho administrativo en el ejercicio de funciones públicas.

La razón de ser del fenómeno de la huida del derecho administrativo no es exactamente la voluntad de los entes instrumentales de actuar al margen del mismo, ya que en la actualidad su régimen jurídico sí se somete, en gran parte, al derecho público (o “del sector público”). El origen de la problemática es la antigua creencia por parte de los órganos de decisión de la entidad principal, de

RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD PÚBLICA EN EL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL VALENCIANO. CATÁLOGOS AVAF

que creando y recurriendo a entes sometidos principalmente al derecho privado se puede evitar la rigidez formal (en realidad las garantías) del derecho administrativo. Dicha creencia perdura en la actualidad, y se justifica, incluso oficialmente, en supuestas razones de agilidad en la gestión. Sin embargo, las personas jurídico-privadas no pueden ejercer potestades públicas, salvo las excepciones que se indican por parte de algún sector doctrinal o alguna norma fundacional discutible. En cuanto a otras funciones públicas, existen dudas de legalidad y de legitimidad en cuanto a que puedan ser ejercidas por personal no funcionario de carrera. Por eso esta problemática se da en mucha menor medida en los Organismos Autónomos, entidades con personalidad jurídico-pública y compuestas fundamentalmente por funcionarios. En todo caso, la huida del derecho administrativo supone por extensión una huida del derecho en general, en tanto en cuanto esta se traduce no solo en las citadas irregularidades o riesgos en el ejercicio de potestades públicas, sino también en la omisión de los procedimientos legales que garantizan los principios de igualdad, mérito, capacidad, concurrencia, igualdad, etc....

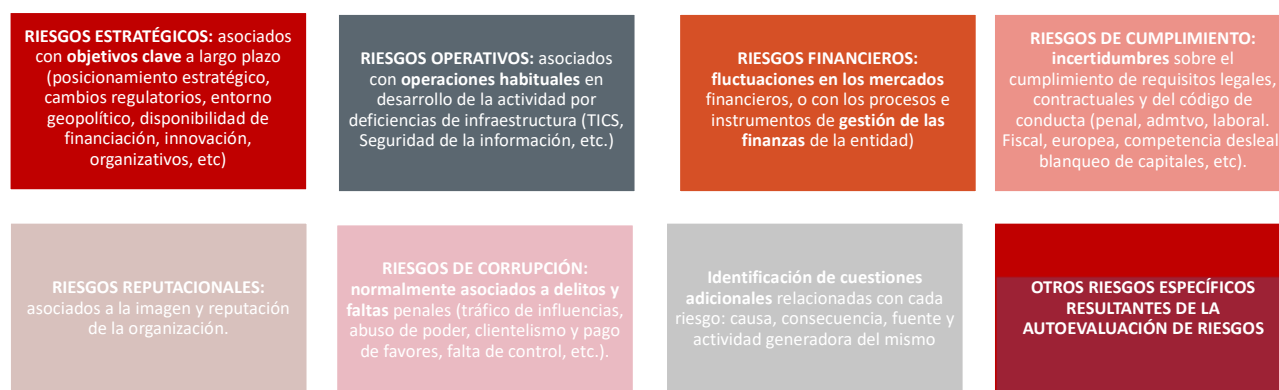
3.9. Riesgos internos o institucionales: relaciones inapropiadas con los clientes, insuficiencia de recursos económicos, técnicos, humanos y organizativos, falta de experiencia o de formación, posibles presiones en el ambiente laboral, inadecuada supervisión de los procedimientos y su ejecución, falta de transparencia en la toma de decisiones, falta de compromiso de los órganos de dirección y de gobierno con los sistemas de reporte de irregularidades, etc.

Esta batería de riesgos son en realidad consecuencias de las deficiencias organizativas y funcionales apuntadas. Una vez puesta la prioridad en el interés particular, se pervierte la cadena de toma de decisiones y actuaciones en ejecución de estas, generándose situaciones de presión, desinterés por la buena gestión, falta de respeto por la legalidad en general y por el procedimiento en particular, incumplimiento sistemático de los principios de objetividad, eficiencia y transparencia, opacidad funcional, y antipatía por las funciones de control o supervisión. Los propios cargos directivos suelen carecer de las capacidades necesarias para llevar a cabo una adecuada gestión, lo cual da lugar a decisiones erráticas, poco argumentadas y nada planificadas, cuyas consecuencias desembocan en las situaciones que analizamos a continuación.

3.10. Riesgos por posible litigiosidad o de responsabilidad patrimonial y/o civil.

La consecuencia más habitual del incumplimiento de la legalidad formal es la vulneración o menoscabo de derechos e intereses legítimos, dando pie a que, evidentemente, quienes se sienten perjudicados por el resultado de una actuación ilegal, recurran judicialmente con muchas probabilidades de éxito.

Junto con los riesgos arriba apuntados como comunes a cualquier proceso de toma de decisiones, podríamos añadir la taxonomía habitual de riesgos en una organización como sigue:



**RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD PÚBLICA EN EL SECTOR PÚBLICO
INSTRUMENTAL VALENCIANO.
CATÁLOGOS AVAF**

Nos centramos en el presente catálogo, en un sentido más amplio, en los Riesgos (y/o factores) contrarios a la integridad pública.

04

Riesgos específicos.

4.1 EN RELACIÓN A LA CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO:

Riesgos más frecuentes en fase de Preparación:

▪	Ausencia de suscripción de una Declaración de Ausencia de Conflicto de Interés (DACI) por parte de quienes participan en el procedimiento de licitación, contratistas, subcontratistas y/o encargos.
▪	Inexistencia de certificado de existencia de crédito adecuado y suficiente para acometer la licitación.
▪	Irregularidades en el método de cálculo del valor estimado del contrato en los términos del artículo 101 de la LCSP y/o ausencia del mismo en la documentación preparatoria.
▪	Falta de constancia del informe de los pliegos rectores de la licitación por parte de la Abogacía de la Generalitat, así como de la resolución de la entidad motivando la no incorporación de sus recomendaciones.
▪	Falta de verificación de la solvencia económica, técnica, financiera y del cumplimiento de las obligaciones tributarias y con las Seguridad Social de los empresarios propuestos por las mesas de contratación para comprobar que no están incurso en prohibiciones para contratar.
▪	Falta de justificación de la fórmula empleada para la aplicación de los criterios de adjudicación.

Riesgos más frecuentes en fase de Adjudicación:

▪	No consta informe del órgano competente que acredite que el adjudicatario propuesto cumple las condiciones estipuladas en los pliegos.
---	--

RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD PÚBLICA EN EL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL VALENCIANO.

CATÁLOGOS AVAF

- Falta de archivo de los expedientes de contratación en un archivo electrónico ordenado.
- Mejoras fraudulentas (sin determinar sobre qué elementos pueden presentarse) como criterio de adjudicación. La introducción de mejoras como criterio de adjudicación exige tanto su relación directa con el objeto del contrato y una adecuada motivación, como su previa delimitación y ponderación en los pliegos (vid. Informe 4 /2012, de 9 de mayo, de la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat).

Riesgos más frecuentes en fase de Ejecución:

- Falta de cumplimiento o no detección del mismo con respecto a las obligaciones generales o a las condiciones especiales de ejecución del contrato (202 LCSP).
- Ejecución del contrato iniciada con anterioridad a la aprobación del gasto.
- Durante la ejecución del contrato se ha modificado éste sin la aprobación por el órgano de contratación.
- Modificaciones del contrato sin estar prevista esta posibilidad introduciéndose prestaciones que no tienen que ver con el objeto del contrato.
- Condiciones iniciales de los pliegos modificadas con posterioridad de forma unilateral por el órgano de contratación fuera de los supuestos previstos por el ordenamiento.
- Contratos no ejecutados en su totalidad sin que se haya establecido justificación alguna o en su caso, resolución por el órgano de contratación.
- Inejecución total o parcial de una mejora o variante. Los órganos de contratación deben extremar el control y seguimiento sobre la ejecución de las mejoras ofertadas, asegurando su efectivo cumplimiento y materialización, para evitar la existencia de mejoras valoradas en la adjudicación y no ejecutadas.
- Prórroga de contratos sin estar prevista, excediendo las previsiones del artículo 29 LCSP. Alteración de la duración del contrato como elemento esencial.
- Autorizar pagos irregulares o injustificados; Ausencia de factura y justificación del gasto y/o encargos por enriquecimiento injusto (realizados al margen del procedimiento legal).
- Facturas en las que no consta la fecha de registro de entrada ni la conformidad.
- Falta de justificación de la no división en lotes del contrato.

RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD PÚBLICA EN EL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL VALENCIANO.

CATÁLOGOS AVAF

▪	Pagos realizados excediendo del plazo máximo legalmente previsto.
▪	Incumplimiento del procedimiento para la subrogación contractual previsto en el acuerdo del Consell de 26 de octubre de 2018.
▪	Desconocer o no actuar ante cambios subjetivos del contratista (cesiones, etc)
▪	No exigir responsabilidades por incumplimiento.

Riesgos más frecuentes en fase de Extinción:

▪	Inadvertencia o Inactividad ante causa de resolución del contrato.
▪	Indebida identificación de la causa de resolución del contrato (especialmente, la de mutuo acuerdo, que sólo cabrá cuando no concurra otra causa legal).
▪	No se liquidan las obligaciones conforme a derecho/ No se indemniza a valor resarcitorio ajustado a derecho.

Riesgos más frecuentes en fase de Control:

▪	Insuficiente control interno.
▪	Ausencia de comprobación material de la inversión con constancia documental.
▪	Falta de previsión de sistemas de control posterior interno. Ausencia de auditoría analítica (procedimiento).
▪	No regulación en las bases de ejecución del presupuesto.
▪	Falta de comunicación o coordinación entre el RC (Responsable del contrato), el OC (Órgano de Contratación) y el órgano interventor y/o auditor privado.
▪	Ausencia de compilación de incidencias derivadas de cada contrato para posterior propuesta de mejora.
▪	Ausencia de control de entrada de facturas sin contrato. Pago de las mismas vía reconocimiento extrajudicial de créditos abusando del Enriquecimiento injusto en fraude de ley.
▪	Ausencia control cumplimiento de código ético y medidas anticorrupción de la organización.
▪	Ausencia de un canal de denuncias en materia de contratación.
▪	Ausencia de evaluación periódica de los procedimientos de contratación.

RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD PÚBLICA EN EL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL VALENCIANO.
CATÁLOGOS AVAF

▪	Falta de transparencia y publicidad en PCSP.
---	--

Riesgos en relación con los Contratos menores:

▪	Utilización del contrato menor para la prestación de servicios de carácter periódico, sin que la entidad disponga de un plan de contratación que permitiría reducir este tipo de contratos.
---	---

▪	Fraccionamiento irregular de contratos que se han tramitado como menores cuando tienen idéntico objeto y deberían haberse tramitado mediante procedimiento abierto mediante la división en lotes cumplimiento con los principios de publicidad y concurrencia. <i>(Informe 69/08 JCCA Estado e Informe 10/2014 Junta Superior Contratación Administrativa de la Comunidad Valenciana); en este mismo sentido, se pronuncia el artículo 101.4 LCSP).</i>
---	---

▪	Algunas prestaciones han sido iniciadas antes de la resolución de autorización del órgano de contratación.
---	--

▪	Informe de necesidad es suscrito por tercero distinto del órgano de contratación. Este debe ser suscrito y fechado por el órgano de contratación.
---	---

▪	Falta de precisión en la duración del contrato.
---	---

▪	En relación con los pagos, se detecta que parte de ellos se han efectuado con anterioridad a la conformidad de la factura.
---	--

▪	Ampliación de su duración mediante prórroga excediendo del plazo máximo de un año. No consta publicada en el perfil del contratante ni la comunicación de la misma en el Registro Oficial de Contratos.
---	---

▪	Ejecución de contratos menores sin la aprobación previa del gasto y sin la aprobación del órgano de contratación siendo aprobado con posterioridad a la ejecución.
---	--

▪	En los contratos de obras no consta el presupuesto de las obras y, en algunos casos, de adjudica con anterioridad a la tramitación de la licencia de obras y el proyecto.
---	---

▪	Contratistas distintos a los que se les ha adjudicado contratos cuyo importe acumulado supera la cifra del contrato menor y no se justifica que no se hayan dado prohibidas LCSP.
---	---

▪	Falta de publicación de contratos en la Plataforma de Contratos del Sector Público y toda la información del art.63.3LCSP sobre todo actas de las mesas de contratación.
---	--

RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD PÚBLICA EN EL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL VALENCIANO.
CATÁLOGOS AVAF

- Incumplimiento del plazo de publicación de 15 días de la formalización del contrato en la Plataforma.
- Comunicaciones al Registro Oficial de Contratos de la GVA fuera de plazo.
- Falta de firma electrónica de documentos de los expedientes de contratación especialmente todos aquellos que se suben a la Plataforma de Contratos (Pliegos, actas...).

4.2. EN MATERIA DE RECURSOS HUMANOS:

Selección de personal:

- Riesgo de incumplimiento de los principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público.
- Riesgo de inadecuación del perfil técnico al ejercicio de las funciones.
- Riesgo de ausencia de planificación y de ordenación del personal.
- Riesgo de falta de homogeneidad de la información contenida en la RPT, registro de personal y demás instrumentos de ordenación del personal con los que cuente la entidad.
- No separación de funciones entre las competencias de gestión y las de control.

Nombramientos y contratación de personal:

- Elevado número de contrataciones temporales que provoca riesgos e incidencias como sobrepasar la duración máxima de estas contrataciones que suponga la conversión de estas en indefinidas no fijas.
- Realización de contrataciones temporales sin autorización previa de la DGP
- Realización de contrataciones sin ajustarse a los principios rectores de acceso al empleo público tal y como establece el TREBEP y la Ley 4/2021 de la Función Pública Valenciana.
- Contrataciones de personal directivo sin el correspondiente procedimiento de selección, que deberá incluir justificación de la elección y que deben constar en la convocatoria pública del procedimiento de selección (Decreto 95/2016).
- Falta de regularización del personal directivo mediante relación especial de alta dirección, de acuerdo con el Decreto 95/2016, de 29 de julio, del Consell, de regulación, limitación y transparencia del régimen del personal directivo del sector público instrumental de la Generalitat. Ejemplo: no regularización de la relación contractual de la Dirección Ejecutiva.

RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD PÚBLICA EN EL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL VALENCIANO.

CATÁLOGOS AVAF

▪	Ausencia de RPT debidamente aprobada por la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico y/o en su caso, ausencia de informe favorable de la RPT por parte de la Dirección General del Sector Público y Patrimonio.
▪	Falta de publicación de la RPT en el DOGV donde se recojan las retribuciones, características y funciones del personal, así como en la página web de la entidad.
▪	Falta de control del gasto en las comisiones de servicio con derecho a indemnización.
▪	Se ha incurrido en gastos de acción social consistentes en servicio de transporte a los Trabajadores, lo que resulta contrario de la Ley de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2020. (Los OOAA no podrán conceder ni convocar ayudas en materia de acción social).

Formación y evaluación del desempeño:

▪	Ausencia de un plan de formación y actualización continua del personal.
▪	Riesgo de capacitación insuficiente del personal para el desempeño de sus funciones.
▪	Ausencia de un sistema de evaluación del desempeño.

Incompatibilidades y conflictos de intereses:

▪	Riesgo de que el interés particular de un servidor público pueda interferir en el ejercicio adecuado de su juicio profesional.
▪	Actividades privadas posteriores.
▪	Riesgo de utilización o transmisión de información privilegiada obtenida por razón del cargo público que se ocupó.
▪	Ejercicio simultáneo de otros puestos de trabajo o realización de tareas profesionales para otros organismos, empresas o particulares.
▪	Actividades comerciales de empresas públicas y organismos autónomos.
▪	Aceptación de invitaciones o regalos.
▪	Acuerdos de patrocinio.
▪	Constitución y gestión de empresas mixtas y otras iniciativas público-privadas.

**RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD PÚBLICA EN EL SECTOR PÚBLICO
INSTRUMENTAL VALENCIANO.
CATÁLOGOS AVAF**

- Tratos habituales con el sector empresarial privado.
- Relaciones con organizaciones y profesionales que representan intereses privados (lobbies).
- Gestión de información confidencial relevante sobre personas y organizaciones.

Retribuciones:

- Riesgo de incrementos retributivos no previstos en las leyes de presupuestos.
- Riesgo de abono injustificado de conceptos retributivos por no estar previstos en la normativa de aplicación o por no concurrir las circunstancias exigidas para su pago.
- Riesgo de abono de complementos de productividad de cuantía fija y devengo periódico.

Masa salarial:

- Obtención de autorización de la Dirección General de Presupuestos de la GV respecto a la masa salarial máxima del personal laboral.
- Inexistencia de masa salarial autorizada, aprobada y publicada ello impide determinar si el personal laboral de la entidad ha percibido únicamente remuneraciones correspondientes a su régimen retributivo.
- Falta de control de los periodos de absentismo laboral que implican la aprobación/percepción íntegra de la masa salarial. Exigencia de reintegros que de las cantidades percibidas indebidamente por los trabajadores.
- Ausencia de inclusión de todos los conceptos retributivos aplicables a los empleados en la masa salarial lo que provoca que se paguen conceptos no informados favorablemente. Esto es, se deben incluir todos los conceptos retributivos aplicables en la masa salarial para que solo se paguen a los empleados aquellos conceptos informados favorablemente.
- No adhesión a un convenio o aprobar un convenio colectivo propio debidamente formalizado, donde se recojan todos los conceptos retributivos y laborales del personal.
- No aplicación de los incrementos retributivos fijados por Ley sobre cada uno de los conceptos de la nómina (en ocasiones se aplican dentro del concepto salario base).

Indemnizaciones por razón del servicio:

- Inaplicación de los límites y requisitos establecidos en el Decreto 24/1997, de 11 de febrero del Gobierno Valenciano sobre indemnizaciones por razón del servicio y gratificaciones por servicios extraordinarios en relación con gastos de

RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD PÚBLICA EN EL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL VALENCIANO.

CATÁLOGOS AVAF

	alojamiento, dietas. Hacer constar en la documentación soporte de las indemnizaciones abonadas las horas de comienzo y fin de las comisiones de servicio, el medio de transporte autorizado, identificación de los firmantes y constancia expresa de su aprobación, así como adjuntar comprobantes de los gastos abonados directamente que afecten a la comisión.
▪	Algunas entidades cuentan en su Reglamento interno con la justificación del gasto con tiques los cuales, son aprobados por personal de la entidad si lo consideran como razonable. Es necesario regular mediante en el Reglamento interno lo que se considera como importe razonable.
▪	Falta de adaptación de la normativa interna de las entidades a los límites del Decreto 24/1997 o ausencia de procedimiento interno para la gestión de indemnizaciones que incluya los límites del Decreto 24/1997.

4.3. EN MATERIA DE SUBVENCIONES:

Procedimiento de concesión:

▪	Riesgo de concesión de subvenciones sin el soporte de un plan estratégico de subvenciones.
▪	Riesgo de restricción del acceso a las ayudas acotando su finalidad u objeto (limitando la concurrencia).
▪	Riesgo de abuso de concesión directa por interés público o social, fuera de los límites legales.
▪	Riesgo de elevada permisividad al modificar las condiciones de resolución de concesión.
▪	No remisión de un expediente, a efectos de informe preceptivo y vinculante del proyecto de bases reguladoras por la DG competente en materia de coordinación y control de las ayudas públicas concedidas por la Generalitat.

Incorrecta gestión del gasto en subvenciones:

▪	Riesgo de elevados porcentajes de subcontratación, que puede desvirtuar la idoneidad de los beneficiarios de las ayudas.
▪	Riesgos de abusos en la fijación de sueldos excesivos con motivo de la financiación con fondos públicos de las ayudas.
▪	Riesgo de subvencionar porcentajes muy elevados de los proyectos, sin la exigencia de un mínimo esfuerzo a los beneficiarios mediante aportaciones de recursos propios.
▪	Riesgo de financiación estructural de distintas organizaciones sin una definición de las actuaciones a desarrollar y de los objetivos a conseguir.

RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD PÚBLICA EN EL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL VALENCIANO.

CATÁLOGOS AVAF

Insuficiente o Inadecuada justificación y control del gasto:

▪	Riesgo de insuficiencia de las memorias justificativas del gasto subvencionado.
▪	Riesgo de ausencia de verificaciones sobre la concurrencia de ayudas en un mismo beneficiario.
▪	Riesgos de sobrefinanciación de la actividad por encima de los costes reales.
▪	Riesgo de mantenimiento de las ayudas reiteradas en sucesivos ejercicios sin cumplimiento y/o acreditación de los objetivos, finalidad, utilidad o impacto de las actuaciones financiadas.
▪	Riesgo aceptar como justificados gastos no subvencionables.
▪	Riesgo de no justificación en caso de concesión de pagos anticipados.
▪	Riesgo de no requerir reintegro en caso de insuficiente o falta de justificación de las subvenciones en caso de pagos anticipados.
▪	Iniciados los procedimientos de reintegro o presentados escritos de devolución de importes por los beneficiarios con ingreso de cantidades, no se emite por el órgano competente resolución de reintegro o documento de verificación de las cantidades ingresadas que pongan fin a las actuaciones.
▪	La manipulación de datos contables relativos a la gestión de las subvenciones. Manipulación de la evaluación de la ejecución de los planes de control por no disponer de herramientas de gestión tecnológicas eficientes.
▪	Grado de ejecución bajo consecuencia de la publicación tardía de la convocatoria.
▪	Convocatorias sin plan de control o teniéndolo no se ejecutan por falta de recursos.
▪	No comprobación del cumplimiento de los requisitos de la concesión con lo dispuesto en el mercado interior (normativa europea).

Subvenciones recibidas:

▪	Riesgo de no solicitar retención de crédito adecuado y suficiente en caso de que la subvención requiera parte de financiación de la actividad con fondos propios.
---	---

RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD PÚBLICA EN EL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL VALENCIANO.

CATÁLOGOS AVAF

▪	Riesgo de no realizar una correcta justificación de la subvención frente a la administración concedente, lo que puede conllevar a una minoración o reintegro de la misma, con la pérdida de la oportuna financiación.
▪	Subcontratación de la actividad subvencionada sin estar prevista esta posibilidad, hay que intensificar controles internos previstos en los procedimientos de gestión de las subvenciones.
▪	Subvenciones no incluidas en la BDNS. La falta de suministro de información completa a la BNDS, implica el riesgo de determinar el grado de ejecución de la convocatoria.

4.4. EN MATERIA ECONÓMICA FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA

Vinculados a la rendición/tramitación de cuentas:

▪	Remitidas al protectorado incumpliendo el plazo de 10 días del artículo 25.7LF y 27.8 LFCV.
▪	No presentación, junto con la cuenta general de la GVA, de los informes de auditoría de la IGG sobre las cuentas anuales, incumplimiento art 120.3 y 143LHP.
▪	Algunas entidades no incluyeron en la memoria de la cuenta general dentro de "los hechos posteriores al cierre del ejercicio" una explicación sobre la incidencia de la situación de la crisis sanitaria y la declaración del estado de alarma sobre las cuentas anuales o la gestión económica.
▪	Ausencia de determinación de qué órganos de la entidad competen las funciones de formular y aprobar las cuentas anuales.
▪	Las cuentas anuales del ejercicio 2020 fueron formuladas con posterioridad al plazo de 31 de marzo.

Vinculados a los procedimientos de tesorería:

▪	Emisión de autofacturas que se incluyen en el listado de facturas emitidas. (<i>La entidad genera este tipo de facturas a modo de resumen de determinados servicios prestados en ejercicios anteriores.</i>) Estos documentos no se contabilizan como ingresos del ejercicio ya que son servicios prestados y contabilizados como ingresos documentados con recibos en años precedentes. Como consecuencia de cambios significativos en la gestión de la entidad no se nos ha podido explicar con detalle el motivo de proceder de una forma u otra, riesgo de que los ingresos se encuentren sobrevalorados.
▪	No establecimiento de mecanismos adecuados para evitar facturas duplicadas o reconocimiento de deuda en favor de personas que no han prestado suministros o servicios y la realización de pagos no validados previamente.

RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD PÚBLICA EN EL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL VALENCIANO.

CATÁLOGOS AVAF

▪	No evitar registros manuales de facturas e implementar registros informáticos para pedidos que se conecten con la contabilidad. No hay constancia documental de la comprobación de las facturas, que estas se corresponden con prestaciones contratadas por la entidad e identificación del órgano que las realiza.
▪	Falta de adhesión a FACE.
▪	No separación de funciones entre el personal de la entidad con competencias en esta materia que distinga, claramente, las tareas de contabilización y gestión de tesorería. Esto es, correcta segregación de funciones en cuanto al procedimiento de gasto.
▪	Falta de conciliaciones bancarias documentadas/firmadas por la persona que las realiza.
▪	Ausencia de registro de terceros o base de datos.
▪	Para el abono de facturas a los acreedores se ha detectado ausencia de procedimientos con protocolos de seguridad para verificar la autenticidad de estos por lo que, se recomienda solicitar certificado que acredite la titularidad de la cuenta bancaria del tercero emitido por la entidad financiera.
▪	Ausencia de constancia en el expediente de la comprobación de la obra, servicio, suministro por el personal encargo de la recepción del contrato, fecha de su cumplimiento y órgano que la realiza.
▪	Se ha detectado la posibilidad de realizar pedidos con anterioridad a la aprobación del gasto, de contabilizar facturas y su correspondiente pago sin que medie contrato o aprobación formal por el órgano de contratación y posibilidad de realizar gastos sin tramitar con carácter previo el expediente de gasto.
▪	Posibilidad de realizar pagos con carácter previo a la recepción del pedido y emisión de la correspondiente factura, así como posibilidad de realizar estos pagos anticipados mediante el uso de tarjeta de crédito con cargo a una cuenta de la entidad. Se recomienda no utilizar tarjetas de crédito o débito como forma de pago.

Ejecución del presupuesto:

▪	Riesgo de realización del gasto sin seguir procedimiento legalmente establecido.
▪	Sin retención de crédito adecuado y suficiente (RC).
▪	Sin aprobación de gasto en contratos menores.
▪	Sin licitación, en resto de contratos.

RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD PÚBLICA EN EL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL VALENCIANO.

CATÁLOGOS AVAF

▪	Riesgo de incumplir los principios de la estabilidad presupuestaria (estabilidad, regla de gasto y el límite del gasto no financiero) y de la sostenibilidad financiera (límite de déficit y límite de deuda pública, PMP y destino del superávit).
▪	Riesgo, ante incumplimiento de regla de gasto y sostenibilidad financiera, constitución de entidades públicas empresariales, organismos autónomos, consorcios.

4.4. EN MATERIA DE URBANISMO Y PATRIMONIO

Indebida gestión del patrimonio público

▪	Riesgo de no conciliación del patrimonio y contabilidad; falta de inventario de los bienes públicos; omisión del deber de ejercitar las acciones de investigación, deslinde y protección de los bienes; inactividad ante usurpación y uso no lícito por terceros.
▪	Riesgo de formación insuficiente de los agentes intervinientes.
▪	Riesgos en la externalización de la gestión urbanística.
▪	Riesgo de que trabajadores no funcionarios ejerciten potestades públicas.

Planeamiento urbanístico:

▪	Riesgo de que se lleve a cabo la ordenación urbanística sin concretar los objetivos que se pretenden conseguir.
▪	Riesgo de descoordinación con la planificación del territorio.
▪	Riesgo de no contar con informes sectoriales exigibles.
▪	Riesgo de modificaciones legalizadoras de actuaciones ilegales.
▪	Riesgo de reclasificaciones sin motivación suficiente de las necesidades públicas o sociales.
▪	Riesgo de no contar con informes de sostenibilidad financiera.

Gestión urbanística:

▪	Riesgos de no atender los informes técnicos y jurídicos.
---	--

**RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD PÚBLICA EN EL SECTOR PÚBLICO
INSTRUMENTAL VALENCIANO.**

CATÁLOGOS AVAF

▪	Riesgo de flexibilizar los controles previos y que no se produzcan inspecciones posteriores.
---	--

▪	Riesgo de elaboración de los informes técnicos a través de consultorías externas.
---	---

Sistema de protección de la legalidad urbanística:

▪	Riesgo de inactividad ante actuaciones urbanísticas ilícitas.
---	---

▪	Riesgo de que se legalicen edificaciones/obras/actuaciones contrarias al planeamiento.
---	--

▪	Riesgo de no atender los mecanismos de denuncia y acción popular.
---	---

▪	Riesgo de no imposición y ejecución de las sanciones urbanísticas.
---	--

▪	Riesgo de serios perjuicios al medio, afección al patrimonio y a la libre competencia por inactividad ante actividades ilegales.
---	--

05

Marcos de integridad: principales mecanismos de prevención.

La misión de servicio público de cualquier entidad pública está orientada a la consecución del interés general en su concreto ámbito competencial, incluso cuando estamos ante el régimen jurídico híbrido propio de los entes del sector público instrumental valenciano. De ahí la extraordinaria importancia de que dichos entes practiquen la cultura de la integridad pública a todos los niveles de cada organización, y ello pasa necesariamente por contar con los **principales marcos de integridad**: planes de integridad, códigos éticos, canales de comunicaciones y denuncias y prácticas formativas, todos ellos tendentes a minimizar los riesgos e irregularidades (tanto penales como administrativos) derivados de prácticas contrarias al interés general, mediante la prevención y detección del fraude, la corrupción y los conflictos de interés, y la adopción de medidas tendentes a su corrección.



La AVAF pone a disposición de toda entidad o persona incluida en su ámbito de actuación la presente GUÍA orientativa y actualizable que pretende servir de **HOJA DE RUTA en cuanto a los contenidos mínimos de los planes de integridad pública**, habiendo integrado entre sus líneas generales las exigencias y orientaciones relacionadas con los fondos Next Generation. Al mismo tiempo, la guía pretende acompañarlos en el proceso de elaboración e implementación de dichos planes, poniendo a su disposición XXI ANEXOS FACILITADORES de la elaboración, aprobación y puesta en práctica de su plan de integridad en relación a todas sus áreas de práctica, *redundando en una mejora del control (interno y externo) de los presupuestos públicos* de las entidades, y no sólo los procedentes del presupuesto financiero de la Unión Europea.

La Guía AVAF destaca como principales marcos de integridad, que podrán contenerse en el Plan de Integridad de cada entidad del sector público instrumental, minimizando así la contingencia de los riesgos señalados en este Catálogo, los siguientes:

5.1.- LA IMPLICACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO: LA POLÍTICA DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL. Es esencial una política de integridad aprobada por el conjunto de órganos de gobierno/directivos que refleje tanto el *compromiso político* por aprobar el plan como el de dotarlo

RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD PÚBLICA EN EL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL VALENCIANO.

CATÁLOGOS AVAF

de los *recursos suficientes* para su ejecución y seguimiento, estableciéndose los *roles y responsabilidades* de los actores implicados.

5.2.- LA IMPORTANCIA DE LA INFORMACIÓN Y DE LA FORMACIÓN PRÁCTICA A TODOS LOS NIVELES ORGANIZATIVOS, especialmente haciendo hincapié en la formación en sectores especiales de riesgo. Sería conveniente incluir *formación mixta* que combine teoría, práctica y talleres o role playing sobre dilemas éticos, además de formación *teledirigida* a los sectores que, como consecuencia del diagnóstico previo (fase preliminar del plan) resulten como de especial riesgo de fraude o corrupción.

5.3.- LOS CANALES DE COMUNICACIÓN Y LOS CANALES DE DENUNCIA. OTRAS MEDIDAS DE DETECCIÓN. El Plan deberá prever su puesta en marcha (*Canales internos y externos*). Adquieren, si cabe, mayor importancia, con la reciente aprobación de la *Directiva (UE) 2019/1937 relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, cuyo plazo de transposición finalizó el pasado 17 de diciembre de 2021*. Se deberán adoptar medidas para que la/s persona/s que gestionen el buzón interno sean objetivas e imparciales, debiendo exigir al efecto las correspondientes medidas preventivas del conflicto de interés.

Asimismo, la Directiva (UE) 2019/1937, recoge que los Estados miembros designarán a las autoridades competentes para recibir las denuncias externas, darles respuestas y seguirlas, y las dotarán de recursos adecuados, por lo que desde la AVAF proponemos la utilización del buzón de denuncias de la Agencia como canal de denuncias externo, como entidad competente en el ámbito de la Comunitat Valenciana, como así se ha reflejado en la nueva Ley de Transparencia y Buen Gobierno autonómica (DOGV de 22/04/2022).

Las herramientas de detección del fraude pueden incluir:

A. El uso de bases de datos como la Base Nacional de Datos de Subvenciones (**BNDS**), herramientas de prospección de datos («data mining») o de puntuación de riesgos (**ARACHNE**).

B. El desarrollo de indicadores de fraude (banderas rojas) y comunicación de estos al personal en posición de detectarlos

C. El establecimiento de mecanismos adecuados y claros para informar de las posibles sospechas de fraude por quienes los hayan detectado.

D. Análisis de datos. Dentro de los límites relativos a la protección de datos, cruce de datos con otros organismos públicos o privados del sector que permitan detectar posibles situaciones de alto riesgo incluso antes de la concesión de los fondos.

5.4.- PASO PREVIO: EL AUTODIAGNÓSTICO COMO PIEDRA ANGULAR DEL SISTEMA PREVENTIVO.

¿Cómo? ... Mediante cuestionarios y una estructura de desglose de riesgos, resultando conveniente la existencia de un catálogo que contenga los principales riesgos como base del mismo.

¿Quién? ... Son las propias entidades promotoras del plan las que **deben reflexionar** sobre cómo están gestionando sus políticas públicas. El autodiagnóstico podrá considerar las **contingencias de la organización** (*sentencias judiciales desfavorables o pendientes de ejecución, reclamaciones de responsabilidad patrimonial, recursos, resultados de auditorías previas e informes de control e información obtenida de diversas fuentes, tales como los canales de denuncias en el caso de que ya existan*).

5.5.- LA EVALUACIÓN DE RIESGOS. Abarca todos los riesgos posibles, no sólo corrupción o integridad sino también, cumplimiento de normas, buena administración y, en definitiva, todos los riesgos a los que esté expuesta la organización en el desarrollo de su actividad y que obstaculicen la consecución de sus objetivos. Para analizar los riesgos existentes en una organización debemos

RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD PÚBLICA EN EL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL VALENCIANO. CATÁLOGOS AVAF

identificar los riesgos/amenazas existentes en la misma. Se trata de riesgos o amenazas “brutos” esto es, el riesgo sin tener en cuenta el efecto de las medidas o controles que se prevén en el futuro. Posteriormente, será necesaria una graduación del riesgo, de la conjunción de la probabilidad (hasta qué punto es probable que ocurra; número de veces que se produce el riesgo) e impacto (el daño que se produce con la materialización del riesgo: reputacionales, organizativos, irregularidades). Por último, hay que establecer las medidas/controles a adoptar. Sólo así, obtendremos el riesgo/amenaza “neta”. Con toda esta información, obtendríamos el mapa de riesgos de la organización:

	Denominación del riesgo	Descripción del riesgo	Probabilidad	Impacto	Graduación	Medidas	Seguimiento. /Evaluación
Riesgo 1							
Riesgo 2							
Riesgo 3							
Riesgo 4							
Riesgo 5							
--	--	--	--	--	--	--	--

5.6-Los códigos éticos o de conducta.

Instrumentos que recogen los principios y valores de conducta que deben orientar la actuación y organización de los cargos y servidores públicos para el fomento de valores como la integridad, objetividad, rendición de cuentas y honradez, estableciendo los mecanismos y pautas que nos permitan actuar de forma comprometida y coherente con dichos valores que puede incluir aspectos como: el conflicto de interés, obsequios, confidencialidad, cauces de denuncia, etc.

Se configura como un instrumento interno de autorregulación de obligatoria observancia.

5.7.- Medidas de prevención y gestión de los conflictos de interés, antesala de la corrupción:

El artículo 61 Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (Reglamento Financiero) establece que existe CI *«cuando los agentes financieros y demás personas que participan en la ejecución del presupuesto tanto de forma directa, indirecta y compartida, así como en la gestión, incluidos los actos preparatorios, la auditoría o el control, vean comprometido el ejercicio imparcial y objetivo de sus funciones por razones familiares, afectivas, de afinidad política o nacional, de interés económico o por cualquier otro motivo directo o indirecto de interés personal»*.

La entrada en vigor de este reglamento dio un enfoque horizontal, más claro, amplio y preciso que el art 57 del Rgto de 2012 de lo que se espera de los EEMM en este ámbito, destacando que:

- i.Es aplicable a todas las partidas administrativas y operativas en todas las Instituciones de la UE y todos los métodos de gestión.
- ii.Cubre cualquier tipo de interés personal, directo o indirecto.
- iii.Ante cualquier situación que se «perciba» como un potencial conflicto de intereses se debe actuar.

RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD PÚBLICA EN EL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL VALENCIANO.
CATÁLOGOS AVAF

iv. Las autoridades nacionales, de cualquier nivel, deben evitar y/o gestionar los potenciales conflictos de intereses.

B. Medidas de prevención y gestión de los conflictos de interés:

B1.1 Comunicación e información al personal de la entidad sobre las distintas modalidades de conflicto de interés y de las formas de evitarlo.

B1.2. Complimentación de una declaración de ausencia de conflicto de intereses (DACI).

B1.3. Comprobación de información a través de bases de datos de los registros mercantiles, de organismos nacionales y de la UE, expedientes de los empleados o a través de la utilización de herramientas de prospección de datos («data mining») o de puntuación de riesgos (ARACHNE).

B1.4. Aplicación estricta de la normativa interna (normativa estatal, autonómica o local) correspondiente.

B2. Medidas para abordar los posibles conflictos de interés existentes:

B2.1. Comunicación de la situación que pudiera suponer la existencia de un conflicto de interés al superior jerárquico que confirmará por escrito si considera que existe tal conflicto.

B.2.2 Aplicación estricta de la normativa interna (estatal, autonómica o local) correspondiente.



Por Resolución del director núm. 808, de 10 de noviembre, se aprobó, a propuesta del Servicio de Prevención, el **primer manual didáctico visual: Los conflictos de interés en clave de integridad**, para identificar, prevenir, minimizar y controlar los riesgos de fraude y corrupción motivados por los conflictos de interés y su falta de gestión institucional: **“Los conflictos de interés en clave de integridad pública”**, incluyendo las principales orientaciones y guías de la Comisión Europea y de la OLAF sobre el tratamiento de los conflictos de interés en la gestión y control de los fondos europeos, todo ello en un *formato power point* que ha posibilitado su exposición en diversas actividades formativas. El manual ilustra con ejemplos didácticos las diferentes situaciones que se pueden dar en

el día a día de cualquier persona al servicio del sector público o que se relacione con éste, proponiendo sendas medidas preventivas y de control de los conflictos de interés, tanto como riesgo común a cualquier proceso de toma de decisiones como referidas a las áreas de práctica más judicializadas por corrupción (contratación, subvenciones, función pública, etc.).

5.8- EL CONTROL INTERNO INSTITUCIONAL Y SU INTERACCIÓN CON LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

La OLAF califica reiteradamente como vulnerabilidad del sistema la *no separación de funciones de gestión y de control* (Compendio casos anónimos y Manual didáctico visual AVAF de conflictos de interés), ya que fomenta la “Oportunidad” del fraude, además de un motivo. Las deficiencias de los sistemas de control interno pueden ofrecer una oportunidad (*la presunta posibilidad de que el fraude no sea detectado es una consideración esencial para el infractor*).

En efecto, entre los puntos débiles de los sistemas de control interno, cabe mencionar las deficiencias de:

- supervisión y verificación;
- separación de tareas;
- autorización por parte de la dirección;
- controles del sistema.

También pueden producirse fraudes si no se aplican controles o si las personas que ocupan funciones de dirección crean posibilidades de anular los controles existentes.

RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD PÚBLICA EN EL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL VALENCIANO.

CATÁLOGOS AVAF

En este punto, resulta clave el papel del **auditor interno** en el sector público instrumental, quién propondrá asimismo el refuerzo de cuantos controles resulten necesarios a partir de la autoevaluación de riesgos de cada entidad.

Desde la AVAF proponemos que, al igual que sucede en otros países como Canadá, el auditor interno actúe como contacto y “puente” de esta entidad de control en lo relativo a la prevención del fraude, la corrupción, y prácticas contrarias a la integridad pública.

Por su parte, resultarán de suma utilidad las auditorías externas del sector público, cuyas principales funciones pasan por detectar posibles deficiencias del control interno, anudadas a: i) la no identificación de algún riesgo de incorrección material en los procesos de valoración de riesgos de la entidad; ii) a deficiencias del sistema de información de la entidad en relación a los procesos de negocio (TICS, Registros, información financiera, etc.) y al modo de respuesta ante dichos riesgos tecnológicos; iii) al rol del auditor interno.

Asimismo, la auditoría externa identificará y valorará los riesgos de incorrección material estableciendo cuáles son “significativos” y, entre ellos, los riesgos de fraude, a partir de la entidad, su entorno, los controles aplicados, fuentes externas o auditorías previas realizadas. En ese sentido, destaca la Norma NIA-ES- 315 sobre riesgos de incorrección material, en cuyo Anexo 2 enumera ejemplos de los mismos (transacciones significativas, cambios del entorno, tecnológicos, etc.).

ALGUNOS MECANISMOS DE PREVENCIÓN (CONTROLES ATENUANTES) DE RIESGOS ESPECÍFICOS DEL CATÁLOGO, A ADAPTAR POR CADA ENTIDAD SU PLAN DE INTEGRIDAD:

En materia de contratación del sector público:

- Establecer un sistema de declaración obligatoria de conflicto de intereses (DACI);
- Certificados de existencia de crédito adecuado y suficiente para contratar;
- Documento en el que conste que los pliegos han sido informados por la Abogacía de la Generalitat y justificar por qué no se han adoptado las recomendaciones efectuadas por la abogacía;
- Programar la actividad contractual a efectos de evitar imprevistos y reducir el uso de la contratación menor, definiendo roles y responsabilidades de dicha planificación, que deberá ser aprobada por la dirección de la entidad;
- Disponer de una página web institucional desde la que se acceda, al perfil de contratante, dar publicidad de las actas, plazos de pago, información para contactar con el órgano de contratación. y cualquier otra información relevante;
- Clasificar las incidencias detectadas en informes de auditoría y plantear áreas de mejora para su subsanación;
- Existencia de personal cualificado en materia contractual, en especial a las actuaciones preparatorias ejecución;
- Realizar formación, tanto específica de la materia contractual como ética y de protección de la integridad de los contratos públicos;
- Resulta indispensable que todas las entidades dispongan de un sistema de información para la gestión de los expedientes de contratación, tanto mayores como menores. A este respecto debe tenerse en cuenta que tanto la PCSP como el Registro de Contratos de la Generalitat

**RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD PÚBLICA EN EL SECTOR PÚBLICO
INSTRUMENTAL VALENCIANO.
CATÁLOGOS AVAF**

facilitan mecanismos de integración que permiten la conexión para el envío automatizado de los datos desde aplicaciones externas;

- Acudir a la contratación con medios propios en los términos de conformidad con lo establecido en la normativa vigente y en especial, a la Ley 12/2010 de 21 de julio de la Generalitat;
- Formalizar dicha contratación y publicándose en los términos oportunos.

Mecanismos de Prevención Recursos Humanos:

- Adaptar los puestos de la plantilla que deban ejercitar potestades públicas o de mayor responsabilidad para su cobertura por personal funcionario, porque el principal valor de sus informes reside en la objetividad e imparcialidad;

- Hacer valer tales principios en los procesos selectivos de acceso al empleo público y nombramientos de altos cargos y personal directivo; garantías en las bases reguladoras y plena transparencia; garantizarán servidores públicos sin injerencias privadas externas;

- Respeto de los principios de igualdad, mérito y capacidad en Temarios sobre integridad y ética públicas;

-Considerar el encaje de Perfiles tecnológicos; estamos ante un cambio de época que así lo exige; Planificación del relevo generacional;

-Tomar conciencia y planificar actuaciones sobre personal laboral temporal e indefinidos no fijos de plantilla;

-Planes de Formación y Actualización continua;

-Códigos éticos y Comités de Seguimiento de los mismos.

-Regular reglamentos de productividad que impidan su percepción genérica, reiterada y continuada;

-Impedir influencias personales al conceder gratificaciones extraordinarias.

Mecanismos de Prevención Subvenciones:

-Aprobar un Plan Estratégico de Subvenciones justificando los fallos del mercado que pretenda corregir; la vinculación al presupuesto; identificación de sectores a que se dirige y fuentes de financiación; Plan de actuaciones concretas a subvencionar y líneas básicas a incluir en las bases reguladoras; asignando roles y responsabilidades para poder controlar la justificación y cumplimiento de la actividad;

-Publicar en BDNS;

-Prever sistemas de comprobación material de la inversión;

-Especial atención a la simultaneidad de ayudas; y a la justificación de los fondos Europeos. Necesidad de que toda entidad decisora o ejecutora de fondos MRR, apruebe un PMA (incluido el sector público instrumental de la Generalitat y de las entidades locales, en los términos de la Orden MHFP 1030/2021, de 29 de septiembre);

-Compromiso de no conceder subvenciones que no estén en el plan;

**RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD PÚBLICA EN EL SECTOR PÚBLICO
INSTRUMENTAL VALENCIANO.
CATÁLOGOS AVAF**

- Transparencia;
- Canal de denuncias de posibles irregularidades;
- Formación a los gestores de las subvenciones, a defectos de la correcta justificación;
- Ejercicio por la intervención, del control financiero sobre entidades colaboradoras y beneficiarios de subvenciones y ayudas concedidas;
- Formación a las entidades beneficiarias de subvenciones;
- Registro de subvenciones solicitadas y recibidas;
- Control de los plazos de justificación, a efectos de realización de gasto y de realización de la justificación;
- Solicitud de retención de crédito en caso de que parte de la financiación sea mediante fondos propios;
- En la justificación, el reconocimiento de las obligaciones debe ser informado por la intervención;
- Remisión de los proyectos por las cuales se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones al órgano competente que permita acreditar la realización de dichas actuaciones;
- Redacción del Plan de Control de las subvenciones y la solicitud de la elaboración de un plan estratégico de subvenciones a su Conselleria de adscripción;
- Las normas de reconocimiento y valoración de las transferencias y subvenciones recibidas deberían indicar: El momento en que estas se deben reconocer, el cumplimiento de las condiciones establecidas y su posible reintegro;
- Debería proporcionarse más información respecto a: Transferencias y subvenciones concedidas de importe significativo, normativa de concesión, importe de las obligaciones reconocidas y datos de la entidad beneficiaria.
- Deberá informar sobre los reintegros con especificación de sus causas.

Mecanismos de prevención en Presupuestario y gestión del patrimonio público:

- Respetar los plazos de elaboración y aprobación, dentro de la necesaria planificación presupuestaria y coordinada;
- Incluir la anualidad de todos los contratos plurianuales ya adjudicados;
- Incluir todos los servicios y suministros periódicos y repetitivos;
- Estimación del importe de acreedores pendientes de aplicar al presupuesto a 31 de diciembre del ejercicio anterior;
- Estimaciones reales de ingresos;
- Regular en las bases de ejecución procedimiento para contratos menores y especialidades del control interno;
- Formación al personal;

RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD PÚBLICA EN EL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL VALENCIANO.
CATÁLOGOS AVAF

- Control del cumplimiento de la estabilidad presupuestaria y regla de gasto;
- Medios personales y materiales para la actualización del inventario, su conciliación con la contabilidad;
- Tomar conciencia de las competencias irrenunciables en investigación, protección y conservación del patrimonio público actuando frente a su uso ilícito por terceros;
- Dejar anotación en los asientos contables y libro de facturas el motivo de las autofacturas;
- Emisión por el órgano competente de las resoluciones que pongan fin a procedimientos de reintegro o de devolución de ingresos;
- Realización de una norma interna de los gastos derivados de las indemnizaciones por razón del servicio y gratificaciones por servicios extraordinarios: cumplimentación de los modelos de solicitud y liquidación con la documentación a incorporar a los mismos;
- No incurrir en gastos de acción social conforme a lo dispuesto en las sucesivas Leyes de Presupuestos de la Generalitat.

Mecanismos de prevención Urbanismo:

- Ponderar las alternativas posibles, de forma participativa, considerando el paradigma de la sostenibilidad ambiental;
- Considerar la finalidad última de las cuotas urbanísticas: la equitativa distribución de beneficios y cargas;
- Evitar el despilfarro y las desigualdades sociales, así como el uso indebido del urbanismo como fuente de financiación;
- Formar e informar sobre los principales riesgos de corrupción urbanísticos y de gestión del patrimonio a los empleados públicos;
- Regulen y ejecuten las actuaciones de restauración de la legalidad urbanística; novedoso “premio al delator”;
- Transparencia real y efectiva; la toma de decisiones pesará mucho en la sostenibilidad de las generaciones futuras.

OTROS MARCOS DE INTEGRIDAD: RECOMENDACIONES GENERALES AVAF, A TOMAR EN CONSIDERACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL SOBRE INTEGRIDAD PÚBLICA:



“La vía del enriquecimiento injusto en el sector público: ¿uso o abuso?”.

En ella, constatamos cómo nuestro sector público está abusando en los últimos años del enriquecimiento injusto, acudiendo a un sistema meramente económico de reconocimiento extrajudicial **de créditos** que permite pagar directamente, esto es, sin fiscalización previa, “encargos” realizados al margen de la Ley y de los procedimientos reglados al efecto.

Así, por ejemplo, en la Recomendación se evidencia que la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública acudió en 2017 a dicha vía para pagar

RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD PÚBLICA EN EL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL VALENCIANO. CATÁLOGOS AVAF

encargos al margen de la Ley por valor de 959,70 millones de euros, tendencia al alza en ejercicios posteriores (1.319,6 millones de euros en 2018 y cifras similares en 2019).

El fin último del enriquecimiento injusto es lícito: evitar el empobrecimiento patrimonial de los que realizan prestaciones para las Administraciones por encargo de éstas, y el correlativo enriquecimiento de la Administración. Sin embargo, esta vía ha de ser excepcional y subsidiaria de las compensaciones que prevea cada norma especial. En la Recomendación ponemos el foco en la causa legal del fondo del asunto que genera el incumplimiento, esto es, en la cuestión jurídico material que origina el enriquecimiento injusto: buscando soluciones (o creándolas) en este ámbito, puede ayudar a poner freno al fenómeno. Aun cuando inicialmente puede entenderse que estas soluciones son más gravosas que el mero reconocimiento extrajudicial de crédito, consideramos que el “uso abusivo” de esta figura exige reconducir esta práctica atendiendo también al marco normativo sustantivo de aplicación, por imperativo del principio de legalidad.

El abuso del enriquecimiento injusto es en la actualidad uno de los riesgos más preocupantes de fraude y corrupción permanente y sistémica, pues por mandato constitucional (art. 103) la Administración está sometida a la Ley y al derecho y, en la mayoría de supuestos analizados por la AVAF, se emplean expedientes económicos para permitir el pago de los encargos realizados al margen de la Ley sin depurar la causa de fondo: la infracción del procedimiento administrativo que debió seguirse para realizar dicho encargo. En este sentido, en la Recomendación proponemos, como punto de partida, sendos mecanismos de prevención para hacer frente al abuso del enriquecimiento injusto en nuestra Comunitat. Entre ellos, la *planificación* de las políticas públicas y su ejecución, el sometimiento al mandato de la *Ley* para realizar encargos y para compensar su pago, la *transparencia* para garantizar la efectiva rendición de cuentas, la dotación de *personal cualificado* en los servicios jurídicos, así como en los servicios gestores y de control interno, así como sendas recomendaciones y propuestas concretas de actuación y *cláusulas* de contratación.



Reflexiones de la Agencia Valenciana Antifraude en el estado de alarma declarado ante la pandemia del COVID-19:

Toda crisis supone oportunidades de actuar y aprendizajes que contribuyen a prevenir su repetición o a minimizar sus consecuencias.

Aumentan asimismo los comportamientos corruptos para obtener réditos de esta situación, impidiendo así que el dinero público llegue pronto a las personas y entidades que realmente lo necesitan... “*A río revuelto, ganancia de pescadores*”.



Es esencial conjugar una gestión rápida y transparente de los trámites y actuaciones con el mantenimiento de los procedimientos y los métodos adecuados que permitan la detección y control de posibles desviaciones o irregularidades.

En nuestras Reflexiones, aportamos sugerencias que permitieran la gestión de estas medidas económicas con la máxima eficacia y, al mismo tiempo, seguridad jurídica con el fin de minimizar las incidencias que pudieran ocasionar riesgos de corrupción.

Es prioritario que los poderes de emergencia se ejerzan sólo para las finalidades por las que fueron otorgados. Así mismo, las decisiones políticas y las formas de llevarlas a cabo deben ser transparentes y visibles a toda la ciudadanía, para rendir cuentas de esta gestión.

RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD PÚBLICA EN EL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL VALENCIANO.

CATÁLOGOS AVAF

La recomendación incorpora un conjunto de propuestas sobre la tramitación de las subvenciones, cuestiones vinculadas a la contratación pública y sobre la importancia de definir los servicios esenciales en cada contexto, con un recordatorio final de adoptar también cautelas ante el riesgo de ciberataques.



«Reflexiones sobre el conflicto de interés: su desconocimiento, la antesala de la corrupción». La Recomendación se fundamenta en un análisis pormenorizado de la **regulación** internacional, nacional y autonómica del conflicto de interés y de su interpretación por los organismos más representativos (como, por ejemplo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) o la Autoridad independiente para la Transparencia francesa). Las reflexiones se concentran en la necesidad de conocer e identificar y tomar conciencia de las situaciones constitutivas de un conflicto de interés (real, potencial o aparente). Ello nos permitirá tomar las medidas adecuadas para prevenir y evitar las irregularidades (administrativas y penales) en las

que deriva este gran riesgo de corrupción, que pone en jaque la imparcialidad, la objetividad y el servicio público y, por tanto, para actuar sin injerencias externas de intereses particulares que nos desvíen de la misión de servir al interés general. Las Reflexiones contienen un amplio y didáctico elenco de ejemplos, situaciones de todo tipo, en las que podría darse un conflicto de interés (en los procesos de toma de decisiones, función pública, contratos del sector público o urbanismo, entre otros), así como una recopilación de sentencias judiciales y resoluciones de distintos órganos (tribunales administrativos de contratación, autoridad independiente de defensa de la competencia, etc.) con una breve explicación de cómo fueron tratadas, en cada caso, las situaciones de conflictos de interés. Culmina el documento señalando los principales mecanismos al alcance las organizaciones para detectar y controlar los conflictos de interés, tales como las declaraciones responsables o los códigos éticos, entre otros.



«La planificación: herramienta clave para prevenir los riesgos de corrupción en las organizaciones». Entre los principales riesgos de corrupción detectados se encuentra la falta de planificación de las políticas públicas y de su gestión, ya que sin dicha planificación no se pueden priorizar los intereses generales prevaleciendo la cultura de la improvisación y de lo “urgente” frente a lo “importante”. Así mismo la falta de planificación deja abierta la puerta a otros riesgos como el conflicto de interés, el enriquecimiento injusto o la falta de control de la actividad de las instituciones públicas.

La planificación es de vital importancia también en contextos de crisis como el actual que estamos viviendo con la COVID-19 ya que nos ofrece una visión estratégica que nos permite reasignar recursos en aquellas áreas de actividad que por considerarse “servicios esenciales” deben reforzarse.

Nuestra recomendación, además de señalar el valor de la planificación como herramienta básica de prevención de la corrupción, facilita algunas claves sobre cómo se debe realizar esta planificación señalando las consecuencias que provoca la falta de la misma e incide en la necesidad de evaluar los planes y tomar medidas ante las desviaciones detectadas entre lo pretendido y lo conseguido. La Recomendación contiene las claves para que cada institución o entidad:

**RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD PÚBLICA EN EL SECTOR PÚBLICO
INSTRUMENTAL VALENCIANO.
CATÁLOGOS AVAF**

- Pueda realizar su autodiagnóstico;
- Establezca mecanismos flexibles de priorización de objetivos y acomode sus recursos a su misión de servicio público;
- Planifique de forma coordinada sus áreas de práctica para posibilitar una gestión eficiente del gasto público;
- Evalúe los planes, rindiendo cuentas de las políticas públicas y de su gestión;
- Implemente acciones correctoras o planes de mejora;
- Minimice riesgos derivados de la improvisación y el desconocimiento de las reglas del juego;
- Analice los principales riesgos derivados de no planificar la contratación, las subvenciones, el urbanismo, los recursos humanos y el presupuesto.

Por último, procede señalar que, pese a los mecanismos e instrumentos de integridad, a veces los Riesgos se convierten en **Irregularidades**, pudiendo ser **responsables** en diferentes órdenes, en función de la participación en los procesos de toma de decisiones y actividades de la entidad de que se trate:

- PENAL
- ADMINISTRATIVO
- BUEN GOBIERNO
- LABORAL
- CIVIL
- CONTABLE

Asimismo, la normativa de responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas (APAP) obliga a iniciar la acción de retorno contra cualquier servidor-a público-a en caso de danos a terceros causados por los mismos con dolo o culpa grave que previamente hubiera indemnizado la Administración.

06

Bibliografía, informes y fuentes de consulta.

Catálogos AVAF: riesgos comunes y sectoriales en los procesos de toma de decisiones. <https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2021/12/Catalogo-de-riesgos.pdf>

Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión. ELI:<http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj>

Documento “Identificar y gestionar los riesgos de corrupción. Orientaciones para directivos públicos”. Oficina Antifraude de Cataluña. <https://www.antifrau.cat/es/es>

Guía AVAF: “*El plan de integridad pública: hoja de ruta y anexos facilitadores*”, aprobada por Resolución del Director de fecha 15 de noviembre de 2021. https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2021/11/Guia_avaf_plan_de_integridad_publica.pdf

Guía de la Comisión Europea para el periodo de programación 2014-2020 sobre “Evaluación del riesgo de fraude y medidas antifraude eficaces y proporcionadas” EGESIF_14_0021_00 de 16 de junio de 2014. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_fraud_risk_assessment_es.pdf

Guía de integridad y compliance para pymes. Oficina de prevención y lucha contra la corrupción de las Islas Baleares y World Compliance Association, 2021. <https://www.oaib.es/wp-content/uploads/2022/02/Guia-de-integridad-y-compliance-para-pymes-en-las-Illas-Balears.pdf>

Guía marco de gestión de riesgos de corrupción en organismos públicos. Oficina de prevención y lucha contra la corrupción de las Islas Baleares, 2020. <https://www.oaib.es/wp-content/uploads/2021/06/0-guia-marco-de-gestion-de-riesgos-de-corrupcion-en-organismos-publicos-impresion-1.pdf>

Informe de la Sindicatura de Cuentas “Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Generalitat. VOLUMEN II. Informes de fiscalización de los organismos autónomos de la Generalitat” Ejercicio 2019 y 2020. https://www.sindicom.gva.es/public/Attachment/2020/12/Informes_fiscalizacion_organismos_autonomos_GV_2019_cas_signed.pdf

Informe de la Sindicatura de Cuentas “Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Generalitat. VOLUMEN III. Informes de fiscalización de las sociedades mercantiles, entidades públicas empresariales y otras entidades de derecho público de la Generalitat” Ejercicio 2019 y 2020. <https://www.sindicom.gva.es>

Informe de la Sindicatura de Cuentas “Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Generalitat. VOLUMEN IV. Informe de fiscalización de las fundaciones del sector público de la Generalitat” Ejercicio

**RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD PÚBLICA EN EL SECTOR PÚBLICO
INSTRUMENTAL VALENCIANO.
CATÁLOGOS AVAF**

2019 y 2020. <https://www.sindicom.gva.es>

Informe de la Sindicatura de Cuentas “Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Generalitat. VOLUMEN V. Informes de fiscalización de los consorcios de la Generalitat” Ejercicio 2019 y 2020. <https://www.sindicom.gva.es>

Informe Resumen Plan Anual de Auditorias 2020 y 2021, relativos a los ejercicios 2019 y 2020 respectivamente de la Intervención General de la Generalitat. <https://hisenda.gva.es/es/web/intervencion-general/auditorias>

Informe de evaluación del Plan de la Inspección General de Servicios 2020-2021 (anualidad 2020). <https://transparencia.carm.es/plan-de-inspeccion-de-servicios>

Informe de actuaciones de la IGS sobre contratación pública de febrero de 2019. <https://transparencia.carm.es/plan-de-inspeccion-de-servicios>

Istruzioni tecniche, linee guida, note e modulistica (Autoridad Nacional Anticorrupción Italiana, 20-11-2019).

IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024, https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobiernoabierto/planes-accion.html

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

Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana (DOGV de 22/04/2022). <https://dogv.gva.es/datos/2022/04/22/PortalCAS.html>

Manual didáctico visual “Los conflictos de interés en clave de integridad pública”, aprobado por Resolución del director de la AVAF número 808 de fecha 10/11/2021; <https://www.antifraucv.es/>.

Manual de la OCDE sobre Integridad Pública, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/8a2fac21-es>.

Manual “Entidades públicas y privadas vinculadas a la administración local”, Bosch, coordinado por Almonacid Lamelas, V (2008).

Metodología de Gestión de Riesgos (Consello de Contas de Galicia). https://www.ccontasgalicia.es/sites/consello_de_contas/files/contents/static_content/corrupcion/Metodologia_Administracion_riscos_C.pdf

Modelo COSO.

Norma ISO 31000 de Gestión de Riesgos. <https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:31000:ed-2:v1:es>

Norma ISO 37001 de Sistemas de Gestión Antisoborno. <https://www.iso.org>

Programma Nazionale Anticorruzione 2019: Approfondimento delle novità di interesse per gli Enti Locali. <http://www.anci.it/wp-content/uploads/Quaderno-n-20-PNA-2019.pdf>

Recomendaciones generales AVAF:

“La vía del enriquecimiento injusto en el sector público: ¿uso o abuso?”, aprobada por Resolución del Director núm. 122/2020, de 11 de Mayo. https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2021/02/Recomendacion_Enriquecimiento_Injusto.pdf

“La planificación, herramienta clave de prevención de la corrupción en las organizaciones”. [201103_Recomendacion_planificacion.pdf \(antifraucv.es\)](https://www.antifraucv.es/201103_Recomendacion_planificacion.pdf)

**RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD PÚBLICA EN EL SECTOR PÚBLICO
INSTRUMENTAL VALENCIANO.
CATÁLOGOS AVAF**

“Los conflictos de interés como antesala de la corrupción”. http://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2021/03/20201204_Reflexio_general_conflicte_interes_comunicaion.pdf

Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj>

ANEXO I

Cuadro resumen de características y régimen jurídico de los entes del SPI valenciano.

El Sector Público Instrumental de la Generalitat viene regulado en los artículos 2.3, 3, el Título XI y las disposiciones adicionales Séptima y Novena de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones (en adelante, LHPSPIS). Lo integran, siempre que se encuentren bajo la dependencia o vinculación de la Administración de la Generalitat o de otros entes de su sector público, los siguientes entes:

- Los organismos públicos de la Generalitat (51, salvo error u omisión involuntarios), que se clasifican en:
 - Los organismos autónomos de la Generalitat (14).
 - Las entidades públicas empresariales de la Generalitat (14).
 - Otras entidades de derecho público distintas de las anteriores,
 - Las sociedades mercantiles de la Generalitat (9).
- Las fundaciones del sector público de la Generalitat (9).
- Los consorcios adscritos a la Generalitat siempre que sus actos estén sujetos directa o indirectamente al poder de decisión de dicha administración (5).

Los organismos públicos se crean por ley de Les Corts, tienen personalidad jurídica pública, patrimonio y tesorería propios, autonomía de gestión y desarrollan, mediante descentralización funcional y en cumplimiento de fines de interés público, actividades de ejecución o gestión tanto administrativas, prestacionales o de fomento, como de contenido económico, en el marco del ámbito competencial de la Generalitat. Los organismos públicos gozarán de las prerrogativas y beneficios fiscales que las leyes establezcan. Cualquiera que sea su naturaleza, pueden depender funcionalmente de una o varias Consellerias, sin perjuicio de su adscripción a la Conselleria que, por razón de la materia, sea competente en su actividad principal ordinaria, de acuerdo con los fines y objetivos que tengan específicamente asignados.

RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD PÚBLICA EN EL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL VALENCIANO.

CATÁLOGOS AVAF

Destaca el carácter bifronte de estos organismos, ya que, en determinadas materias se rigen por el derecho administrativo y algunos de ellos, en el ejercicio de sendas actividades, se rigen por el derecho privado (como es el caso de las sociedades mercantiles, las fundaciones o las entidades públicas empresariales).

A. ORGANISMOS AUTÓNOMOS:

Se regulan en el artículo 154 de la LHPSPIS, así como en su normativa de creación y/o estatutos. Son organismos públicos, que se rigen, con carácter general, por el derecho administrativo, se les encomienda, en régimen de descentralización funcional y en ejecución de programas específicos de la actividad de una Conselleria, la realización de actividades administrativas, de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos. Podrán ejercer potestades administrativas.

Para el desarrollo de sus funciones, dispondrán de los ingresos propios que estén autorizados a obtener, así como de las restantes dotaciones que puedan percibir a través de los presupuestos de la Generalitat. El régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero será el establecido en la LHPSPIS (artículos 152 a 154). En cuanto a la normativa contable de aplicación es el Plan General de Contabilidad Pública (PGCP).

El personal a su servicio será funcionario o laboral, en los mismos términos que los establecidos para la administración de la Generalitat, resultándoles de aplicación la normativa vigente en materia de función pública tanto estatal como autonómica y el Estatuto de los Trabajadores.

El titular del máximo órgano de dirección tendrá atribuidas, en materia de gestión de recursos humanos, las facultades que le asigne la legislación específica.

En materia de contratación, se rigen por la Ley de Contratos del Sector Público Ley 9/2017, de 8 de noviembre (LCSP).

Algunos de los OOAA de la GVA son:

- Institut Valencià de la Joventut (IVAJ).
- Instituto Valenciano de Investigaciones Agrarias (IVIA).
- LABORA, Servicio Valenciano de Empleo y Formación (LABORA).
- Institut Cartogràfic Valencià (ICV).
- Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo (INVASSAT).
- Agencia Valenciana de Fomento y Garantía Agraria (AVFGA).
- Agencia Tributaria Valenciana (ATV).
- Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias (AVSRE).
- Autoridad de Transporte Metropolitano de Valencia (ATMV).

B. ENTIDADES DE DERECHO PÚBLICO:

Las entidades de derecho público de la Generalitat, tanto si pertenecen al sector público empresarial como si pertenecen al sector público administrativo, se definen en el artículo 155.1 de la LHPSPIS.

Son organismos públicos facultados para ejercer potestades administrativas, realizar actividades prestacionales y de fomento, gestionar servicios o producir bienes de interés público susceptibles o no de contraprestación, para el cumplimiento de los programas correspondientes a las políticas públicas que desarrolle la Administración de la Generalitat, en el ámbito de sus competencias. Se rigen por el derecho privado, excepto:

RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD PÚBLICA EN EL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL VALENCIANO.

CATÁLOGOS AVAF

- En la formación de la voluntad de sus órganos;
- En el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas;
- Y en los aspectos específicamente regulados para las mismas en la ley, en sus estatutos y en la legislación presupuestaria.

Las **entidades públicas empresariales** reguladas en el artículo 155.3 de la LHPSIS. son las entidades de derecho público cuyas funciones sean susceptibles de contraprestación.

El personal de las entidades públicas empresariales se rige por el derecho laboral, con las especificaciones dispuestas por la legislación sobre función pública que les resulten de aplicación. Sin perjuicio de lo anterior, podrán adscribirse funcionarios públicos a las entidades públicas empresariales en los términos y condiciones previstos en la normativa en vigor. En cualquier caso, la selección del personal laboral de estas entidades se realizará mediante convocatoria pública basada en los principios de igualdad, mérito y capacidad.

Las entidades de derecho público cuyas funciones no sean susceptibles de contraprestación, desarrollarán sus actividades con arreglo a un plan de acción anual, bajo la vigencia y en el marco de un contrato plurianual de gestión, que será aprobado por el Consell a propuesta de la Conselleria de adscripción, con informe favorable de la Conselleria con competencia en las materias de hacienda y de sector público.

Las entidades públicas empresariales y las entidades de derecho público integradas en el sector público empresarial deben aplicar los principios y normas de contabilidad recogidos en el Código de Comercio, Plan General de Contabilidad, o en su caso el Plan General de Contabilidad de las PYME, así como en sus adaptaciones y disposiciones que lo desarrollan, conforme establece el artículo 126.3 de la LHPSIS.

Por su parte, las entidades de derecho público integradas en el sector público administrativo deben aplicar los principios contables públicos, así como el desarrollo de los principios establecidos en el Plan General de Contabilidad Pública y sus normas de desarrollo.

Se rigen por el Derecho administrativo en lo que se refiere a la formación de sus órganos, el ejercicio de potestades públicas y en cuanto a su forma de funcionamiento, mientras que en cuanto a temas laborales se les aplicará el Derecho privado, excepto para el personal funcionario.

Las entidades públicas empresariales de la Generalitat son:

- Corporación Valenciana de Medios de Comunicación (CVMC)
- Entidad Valenciana de Vivienda y Suelo (EVHA)
- Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana (FGV)
- Institut Valencià de Finances (IVF)

Son entidades de derecho público:

- Agència Valenciana d'Avaluació i Prospectiva (AVAP)
- Agencia Valenciana de la Innovación (AVI)
- Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales de la CV (EPSAR)
- Institut Valencià d'Art Modern (IVAM)
- Instituto Valenciano de Atención Social-Sanitaria (IVASS)
- Instituto Valenciano de Competitividad Empresarial (IVACE)
- Institut Valencià de Conservació, Restauració i Investigació (IVCR+I)
- Institut Valencià de Cultura (IVC)
- Patronato del Misteri d'Elx (MELX)
- Turisme Comunitat Valenciana (TCV)

RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD PÚBLICA EN EL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL VALENCIANO.
CATÁLOGOS AVAF

C. SOCIEDADES MERCANTILES

Se regulan en el artículo 156 de la LHSPIS como aquellas sociedades mercantiles sobre la que se ejerce el control por parte de la Generalitat por darse alguno de los siguientes supuestos:

- Bien porque la participación directa o indirecta en el capital social de la Generalitat o de los entes del sector público instrumental sea superior al 50 %. Para la determinación de este porcentaje, en caso de que en el capital social participen varias de ellas, se sumarán las participaciones correspondientes a las entidades integradas en el sector público instrumental de la Generalitat.
- Bien porque la sociedad mercantil se encuentre en el supuesto de grupo de sociedades previsto en el artículo 5 del Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores respecto de la Generalitat o de sus organismos públicos.

Las sociedades mercantiles de la Generalitat:

- Tienen personalidad jurídica de naturaleza privada, y en ningún caso dispondrán de facultades que impliquen el ejercicio de potestades administrativas.
- Se regirán, como regla general, por el ordenamiento jurídico privado y su legislación específica, sin perjuicio de lo establecido en la presente ley y en el resto de normas de derecho público que les resulten de aplicación (contratación, etc.).
- A tal efecto, el conjunto de sus derechos y obligaciones de carácter económico tendrán siempre naturaleza privada.

Aplicarán los principios y normas de contabilidad recogidos en el código de Comercio y el Plan General de Contabilidad, o en su caso el Plan General de Contabilidad de las PYME.

Son sociedades mercantiles de la Generalitat:

- Aeropuerto de Castellón, SL (AEROCAS)
- Centro Especial de Empleo del IVASS, SA (CEEIVASS)
- Circuito del Motor y Promoción Deportiva, SA (CMPD)
- Ciudad de las Artes y de las Ciencias, SA (CACSA)
- Construcciones e Infraestructuras Educativas de la Generalitat Valenciana, SAU (CIEGSA)
- Infraestructures i Serveis de Telecomunicacions i Certificació, SAU (ISTEC)
- Reciclatge de Residus La Marina Alta, SA (RRMA)
- Sociedad Anónima de Medios de Comunicación de la Comunitat Valenciana (SAMC)
- Sociedad Proyectos Temáticos de la Comunidad Valenciana, SAU (SPTCV)
- Sociedad Valenciana de Gestión Integral de Servicios de Emergencias, SAU (SGISE)
- Valenciana de Aprovechamiento Energético de Residuos, SA (VAERSA)

D. FUNDACIONES DEL SECTOR PÚBLICO DE LA GENERALITAT

Se configuran como entidades sin fin de lucro que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general.

Son aquellas fundaciones en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Que se constituyan de forma inicial, con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, del Consell o cualquiera de los sujetos integrantes de la Administración de la Generalitat o de su sector público instrumental, o bien reciban dicha aportación con posterioridad a su constitución;

RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD PÚBLICA EN EL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL VALENCIANO.

CATÁLOGOS AVAF

b) Que el patrimonio de la fundación esté integrado en más de un 50 por ciento por bienes o derechos aportados o cedidos por sujetos integrantes de la Administración de la Generalitat o de su sector público instrumental con carácter permanente;

c) La mayoría de los derechos de voto en su patronato corresponda a representantes de la Administración de la Generalitat o de su sector público instrumental.

Gozan de personalidad jurídica de naturaleza privada a partir de la inscripción de su escritura pública de constitución en el Registro de Fundaciones de la Comunitat Valenciana y se rigen por la voluntad del fundador y por sus estatutos, además de por la normativa aplicable a las personas jurídico-privadas, de acuerdo con lo dispuesto en la LFCV y en la LHSPIS.

En ningún caso dispondrán de facultades que impliquen el ejercicio de potestades administrativas.

Se regirán, como regla general, por el ordenamiento jurídico privado y su legislación específica, sin perjuicio de lo establecido en la LHSPIS y en el resto de las normas de derecho público que les resulten de aplicación.

A tal efecto, el conjunto de sus derechos y obligaciones de carácter económico tendrán siempre naturaleza privada.

Las fundaciones del sector público de la Generalitat se integran en el sector público instrumental, dentro del sector público empresarial y fundacional, conforme se dispone en los artículos 2 y 3 de la LHSPIS

En cuanto a la contabilidad, deberán aplicar los principios y normas de contabilidad recogidos en la adaptación a las entidades sin fines lucrativos del Plan General de Contabilidad y disposiciones que lo desarrollan, conforme se dispone en el artículo 126.4 de la LHSPIS y el Plan de Contabilidad de las entidades sin fines lucrativos.

E. LOS CONSORCIOS:

La naturaleza y el régimen jurídico básico de los consorcios están descritos en el capítulo VI del título II de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; Concretamente en el artículo 118: “1. *Los consorcios son entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creadas por varias Administraciones Públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias.* 2. *Los consorcios podrán realizar actividades de fomento, prestacionales o de gestión común de servicios públicos y cuantas otras estén previstas en las leyes.* 3. *Los consorcios podrán utilizarse para la gestión de los servicios públicos, en el marco de los convenios de cooperación transfronteriza en que participen las Administraciones españolas, y de acuerdo con las previsiones de los convenios internacionales ratificados por España en la materia.”*

Como aspectos más destacables de los consorcios podemos extraer los siguientes:

Son entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creados por varias administraciones públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias.

Se regirán por lo establecido en la Ley 40/2015, en la normativa autonómica de desarrollo y en sus estatutos. Las normas establecidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y en la Ley 27/2013, de 21 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, tendrán carácter supletorio. Los estatutos de cada consorcio determinarán la Administración pública a la que estará adscrito de acuerdo con lo previsto en dicha ley.

El personal al servicio de los consorcios podrá ser funcionario o laboral y habrá de proceder exclusivamente, salvo excepciones, de las Administraciones participantes.

**RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD PÚBLICA EN EL SECTOR PÚBLICO
INSTRUMENTAL VALENCIANO.
CATÁLOGOS AVAF**

Su régimen jurídico será el de la Administración pública de adscripción.

Los consorcios estarán sujetos al régimen de presupuestos, contabilidad y control de la Administración pública a la que estén adscritos, sin perjuicio de su sujeción a lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

En todo caso, se llevará a cabo una auditoría de las cuentas anuales que será responsabilidad del órgano de control de la Administración a la que se haya adscrito el consorcio.

Los consorcios deberán formar parte de los presupuestos e incluirse en la Cuenta General de la Administración pública de adscripción.

Los consorcios sanitarios, su régimen jurídico está regulado en la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización del Sector Público y otras Medidas de Reforma Administrativa, disposición final décima (no derogada por la Ley 40/2015).

La normativa autonómica de carácter general que es aplicable a los consorcios adscritos a la Generalitat está constituida por la LHPSPIS, y la Ley Presupuestos de la Generalitat

Respecto a la contratación, están sometidos a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP).

En materia contable les resulta aplicable la Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública (PGCP).