

Catálogo

AVAF

Riesgos contrarios a la integridad del sector público instrumental de la Generalitat Valenciana



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



Catálogo AVAF

Riesgos contrarios a la integridad del sector público instrumental de la Generalitat Valenciana

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

València, noviembre de 2025

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



This work is licensed under the Creative Commons

Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional License.

No se permite el uso comercial de la obra original ni la generación de derivadas.

Para ver una copia de esta licencia <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Se emite el presente catálogo, en cumplimiento de las funciones atribuidas en el artículo 4.e) de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana consistentes en realizar estudios y análisis de riesgos previos.



Agencia Valenciana Antifraude

Nos encontramos en:

C/ Navellos, 14-3ª | 46003 València
962 787 450

<https://www.antifraucv.es>

Portal de Transparencia:

<https://www.antifraucv.es/portal-de-transparencia/>

Buzón de Denuncias:

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

Redes sociales:



Tabla de Contenidos

1	Introducción.
2	Huida del derecho administrativo de los entes instrumentales de la Generalitat Valenciana.
2.1.	Organismos Públicos de la Generalitat.
2.2.	Sociedades mercantiles.
2.3.	Fundaciones del Sector Público.
2.4.	Consortios adscritos a la Generalitat.
2.5.	Fondos sin personalidad jurídica.
3	Principales riesgos contrarios a la integridad en los entes instrumentales de la Generalitat Valenciana.
3.1.	Riesgos en materia de función pública.
3.2.	Riesgos en materia de contratación pública.
3.3.	Riesgos en materia de gestión patrimonial.
3.4.	Riesgos en gestión económica-financiera.
3.5.	Riesgos en materia de subvenciones y ayudas públicas.
4	Catálogo de riesgos contrarios a la integridad pública en los entes del sector público instrumental de la Generalitat Valenciana.
5	Conclusión.
6	Normativa, informes y fuentes de consulta.
	Anexo I Características y régimen jurídico de los entes instrumentales de la Generalitat Valenciana

La problemática advertida por la AVAF, en el **Sector Público Instrumental de la Generalitat Valenciana**, obliga a redactar este **Catálogo de Riesgos Contrarios a la Integridad** con carácter preventivo y con la finalidad de no perpetuar en el tiempo incumplimientos flagrantes del ordenamiento jurídico por parte de todos los entes instrumentales, así como de la Generalitat obligada a su control.

Pese a los esfuerzos que realizan otros órganos de control, como la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, la Intervención General de la Generalitat o la Inspección General de Servicios, y pese a sus reiteraciones sobre esos incumplimientos en sus informes anuales, muchos de ellos siguen reiterándose en el tiempo.

Esta descentralización administrativa debiera servir para cumplir de forma eficaz y eficiente con la satisfacción de los intereses generales pero, si los incumplimientos afectan a todas las áreas de gestión, tanto de **personal** como de **contratación, patrimonio, gestión económico-financiera, subvenciones y ayudas públicas**, es imposible que se consiga tal fin.

Sirvan como muestra de la **necesidad de este Catálogo** unos **datos** que se desarrollan en él:

- ⊗ En materia de **personal**, la gran mayoría de los entes del sector público **no disponen de masa salarial aprobada, lo que se traduce en un gasto de 452.989.454 € SIN MASA SALARIAL AUTORIZADA** en 2023. Tampoco disponen de relación de puestos de trabajo.

En el ejercicio 2023, más de 2750 contrataciones de personal laboral temporal NO han contado con la preceptiva autorización de la Dirección General de Presupuestos.

- ⊗ En seis entidades se han recibido **bienes y servicios SIN el oportuno expediente de contratación pública**, destacando particularmente **dos consorcios** en los que los importes afectados por este incumplimiento han alcanzado en 2023, respectivamente, **96.275.138,92 € y 30.432.607,98 €**, según datos de la propia Intervención General de la Generalitat.

En **contratación pública** se advierten además otros incumplimientos: la utilización de procedimientos de enriquecimiento injusto, el abuso de la figura del contrato menor, ... En entes que llevan una dilatada trayectoria no deja de sorprender la cuantía que llegan a alcanzar.

- ⊗ En **materia patrimonial**: la existencia de un inventario de bienes y derechos es la excepción. Esto provoca que sea difícil la protección y defensa del conjunto de bienes y derechos y que no se pueda ofrecer una imagen fiel del resultado económico patrimonial.

- ⊗ En materia de **gestión económico-financiera**: muchos de estos entes, no sujetos a fiscalización previa, no disponen de unidad interna de control. En otros casos se prescinde de la figura del auditor interno, cuando se está obligado a ello, o en casos de existencia de la plaza, no se convoca sin más.
- ⊗ En materia **de subvenciones y ayudas públicas**: los controles son escasos o casi inexistentes, pudiendo crearse situaciones que conducen a aceptar como justificados gastos no subvencionables o a la sobrefinanciación de la actividad por encima de los costes reales.

La AVAF tiene la obligación de confeccionar este documento preventivo para contribuir a luchar contra estas malas prácticas administrativas.



01

Introducción

1.- Introducción

Abordamos el presente estudio en relación con los principales riesgos en el **sector público instrumental de la Generalitat Valenciana**, continuando con el trabajo ya elaborado desde la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, en adelante AVAF, en el Catálogo: **"Riesgos contrarios a la integridad pública en el sector público instrumental valenciano"**¹, así como en el **Catálogo AVAF: "Riesgos en materia de personal laboral en el sector público valenciano"**², que ya advertía del ingente número de entes instrumentales provistos casi en exclusiva mediante personal laboral.

Tras el análisis de los **riesgos en materia de personal laboral en el sector público valenciano** y con los datos obrantes en la AVAF, en la que **se han tramitado más de un centenar de denuncias relacionadas con el sector público institucional**, es pertinente, dados los fines de la AVAF, abordar este catálogo partiendo de los **informes de la Intervención General de la Generalitat Valenciana, informes de fiscalización de la Sindicatura de Comptes, de la Inspección General de Servicios** y de los **datos que constan en la AVAF**.

Los **datos** que se desprenden del Informe de Auditoría del Sector Público de la propia **Intervención General** de la Generalitat, correspondiente al ejercicio 2023³, demuestran la dimensión de la situación actual en que, en **materia de personal**, el número de trabajadores medios de las entidades incluidas en el Plan de Auditorías 2024 es de **14.503,72**, siendo el **importe de los gastos de personal de 650.630.538,54 €** y habiéndose incorporado en el ejercicio de referencia **10.078 nuevas contrataciones**. Se ha de destacar, no obstante, que los datos que se incluyen en el referido informe de la Intervención se refieren **únicamente a las 53 entidades que son objeto de auditoría** por ese órgano⁴, lo que constituye poco más de **la mitad** del casi un centenar (91) que pertenecen al sector público autonómico, según el inventario de entes del sector público.

La AVAF ya ha abordado la problemática de los riesgos contrarios a la integridad en el sector público instrumental valenciano, tanto en las investigaciones llevadas a cabo con respecto a este tipo de organismos y entidades como en anteriores materiales elaborados por el Servicio de Prevención (que ponen el acento en la importancia del autodiagnóstico de riesgos como piedra angular de sus respectivos sistemas de integridad). En este sentido, se han de señalar también los diversos protocolos de colaboración funcional que, a tal fin, se continúan suscribiendo entre la AVAF y algunos de estos entes del sector público instrumental, en el caso que nos ocupa aquí, de la Generalitat Valenciana.

¹ <https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2022/05/Catalogo-de-riesgos-SPI-IBRd.pdf>

² https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2025/09/Catalogo_AVAF_riesgos_personal.pdf

³ [Intervención General de la Generalitat Valenciana. Informe general del artículo 96.2 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero. Plan anual de auditorías del sector público 2024 \(Ejercicio 2023\)](#)

⁴ Vid Anexo I de este Catálogo.

La necesaria identificación de los riesgos contrarios a la integridad y la adopción de planes para su adecuada gestión por parte de las entidades que integran el sector público constituyen obligaciones legales, al menos en lo que concierne al **Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia**, desde la aprobación de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, como ya ha recordado en diferentes ocasiones la AVAF. Las obligaciones allí contenidas se unen a las que, en el caso de buena parte del sector público instrumental y en atención a su naturaleza jurídica, derivan de los requisitos previstos en el artículo 31 bis del Código Penal y de la implantación de los denominados sistemas de *compliance*.

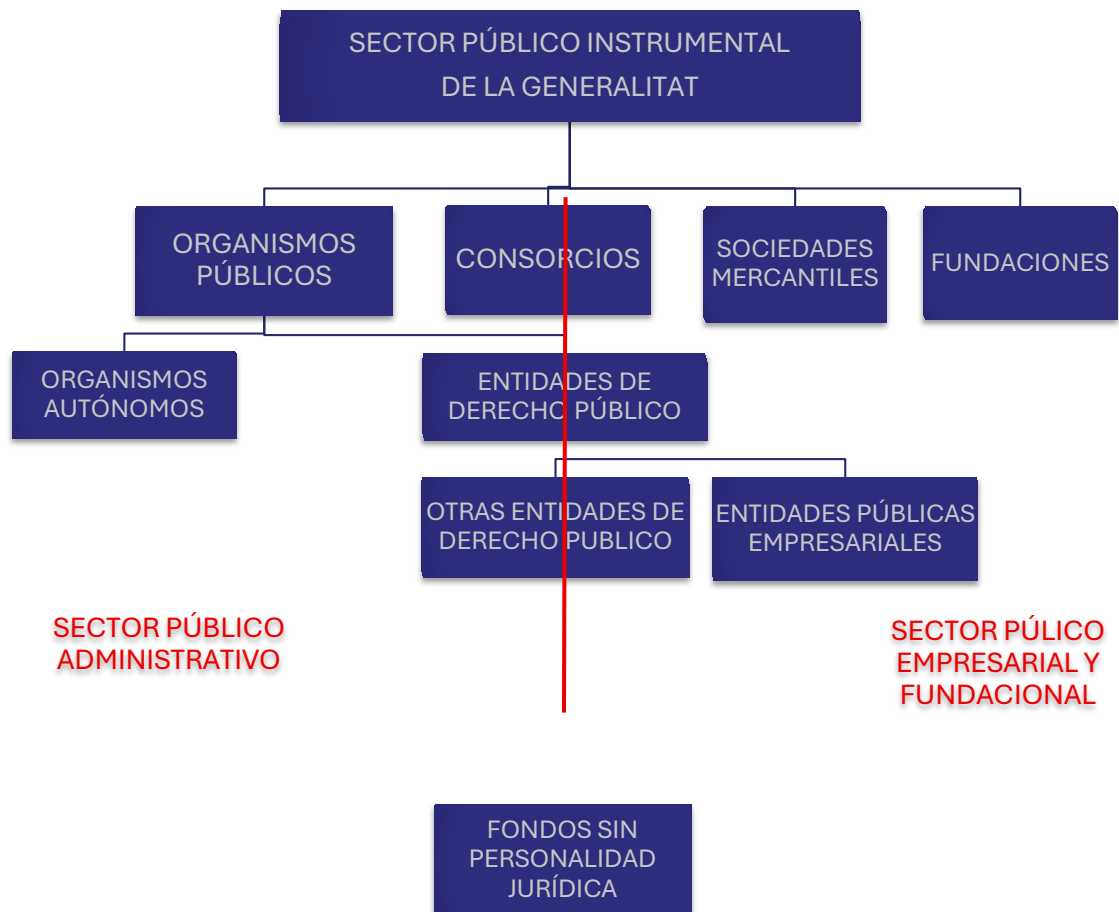
En el caso del **sector público instrumental valenciano**, resulta esencial la aprobación de la **Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana** que lo incluye expresamente en su ámbito subjetivo de aplicación. Así, se han de recordar las **obligaciones de publicidad activa** que parten de mantener una relación actualizada de las entidades del sector público vinculadas o dependientes de cada Administración, con indicación de su organigrama y del régimen jurídico, económico, patrimonial, de recursos humanos y de contratación.

En este sentido, la primera cuestión a anotar es la existencia de distintas relaciones de organismos y entidades en el caso del sector público instrumental de la Generalitat, así como de su correspondiente clasificación, según se atienda a la información publicada en el Portal de Transparencia de la GVA o a los informes de la Intervención General de la GVA, de la Sindicatura de Comptes o de la base de datos de la IGAE.

Por su parte, entre la información institucional y organizativa a publicar por todos los sujetos obligados se encuentran los **códigos éticos y de conducta** requeridos en la forma establecida en el artículo 55 de la citada Ley 1/2022, de 13 de abril, precepto que también prevé el fomento 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. Con carácter general, buena parte de todas las entidades integrantes del sector público instrumental de la Generalitat carecen todavía de estos instrumentos, a pesar de que la propia ley autonómica ya prevé que puedan contar, a tal fin, con el asesoramiento y colaboración de esta AVAF.

La importancia de contar con sólidos sistemas de integridad y de lucha contra la corrupción en las principales entidades que conforman el denominado sector público institucional o instrumental ya fue puesta de manifiesto hace años por las principales organizaciones internacionales en la materia, como la OCDE (*Directrices en materia de Lucha contra la Corrupción e Integridad en las Empresas Públicas*, 2019).

El sector público instrumental de la Generalitat está integrado⁵ por:



⁵ Artículos 2.3 y 3 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.



RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD DEL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL DE LA GENERALITAT VALENCIANA

CATÁLOGO AVAF

Organismos Autónomos



Entidades de Derecho Público



Sociedades Mercantiles de la Generalitat



Fundaciones del Sector Público de la Generalitat



Consortios de la Generalitat



La proliferación de entes instrumentales se extiende en todos los niveles: estatal, autonómico y local, existiendo un ingente número de entidades de esta naturaleza cuyo régimen jurídico no es exclusivamente el derecho administrativo, sino el privado. Esta situación no es propia tan sólo de la Comunitat Valenciana sino que, en el conjunto del territorio nacional, proliferan este tipo de entes rozando la cifra de **5.000** entidades de esta naturaleza. En el conjunto de comunidades autónomas la cifra asciende a casi **2000**⁶, según datos de la Intervención General del Estado. Por su parte, tal y como consta en la declaración del Tribunal de Cuentas sobre la Cuenta General correspondiente a 2023⁷, las entidades dependientes del **Sector público estatal** son **442** que, unidas las correspondientes a entidades multigrupo u asociadas, ascienden a **677**. En la Comunitat Valenciana, la cifra se sitúa **en 91 entidades que pertenecen al sector público autonómico, según el inventario de entes del sector público.**

Las entidades que forman el conjunto de entes instrumentales de la Administración no tienen una estructura homogénea en los tres niveles territoriales, existiendo una diversa tipología. Naturaleza diversa que tiene importantes consecuencias en cuanto al régimen jurídico de aplicación, de **derecho público** o de **derecho privado**. Encontrar la justificación del modelo elegido en muchas ocasiones no es tarea fácil y, de ahí, los múltiples problemas que se ocasionan en **materia de personal, patrimonio, contratación, gestión económico-financiera, subvenciones y ayudas públicas.**

⁶ Según datos del Inventario de entes del sector público de la Intervención General de la Administración del Estado.
<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/BasesDatos/invente/paginas/inicio.aspx>

⁷ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2025-21699

02

**Huida del derecho
administrativo de los entes
instrumentales de la
Generalitat Valenciana.**

2.- HUIDA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DE LOS ENTES INSTRUMENTALES DE LA GENERALITAT VALENCIANA.

El actual régimen jurídico del sector público establece una regulación básica en el título II de la **Ley 40/2015, de 1 de octubre**, aplicable al sector público institucional de todas las administraciones públicas. Dicha normativa básica se centra en dos aspectos, por un lado, el establecimiento de **principios generales de actuación** para todas las entidades del sector público institucional y por otro la **regulación del Inventario de Entidades** del Sector Público Estatal, Autonómico y Local.

Por lo que respecta a los **principios generales de actuación** aparecen enunciados en el artículo 81, que son los ya conocidos de: **legalidad, eficiencia, estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y transparencia en la gestión**.

En este punto resulta relevante acudir a lo dispuesto en el mismo precepto que impone como norma básica a todas las Administraciones públicas el establecimiento de un **sistema de supervisión continua** de sus entidades dependientes, cuestión que, pese a los intentos en el ámbito de la Generalitat Valenciana de la Inspección General de Servicios, dista mucho de estar en unos umbrales razonables de cumplimiento ético de los fines institucionales de cada tipo de ente. Así en el Informe de Evaluación del Plan de Inspección General de Servicios 2024-2025, anualidad 2024, se indica que de las **292 denuncias presentadas en el ejercicio 2024, un 17% corresponden al Sector Público Instrumental**.

Los diferentes tipos de entes instrumentales creados a nivel autonómico producen un **desplazamiento del derecho administrativo hacia el derecho privado**, a través de dos formas que desaplican el derecho administrativo:

- a) Por un lado, **se crean las diferentes entidades** bajo las diferentes formas jurídicas, a las que **se aplica el derecho privado**, con carácter preferente.
- b) También, por otro lado, **se trasladan servicios o actividades** que originariamente estaban en manos de la administración pública, **a entidades** constituidas bajo formas jurídicas **empresariales**.

La creación de diferentes entes instrumentales no debe perder de vista que la diversa personificación sirve a un mismo fin, que no puede ser otro que la satisfacción del interés general por la Administración Pública de conformidad con el **artículo 103.1 de la Constitución Española**.

La **atenuación de los controles** existentes en el funcionamiento de la administración pública, a los que se les aplica el derecho administrativo con carácter pleno, determina en muchas ocasiones la reiteración de ciertos **incumplimientos contrarios a la integridad**. La Intervención General de la Generalitat y la Sindicatura de Comptes no se cansan de repetirlo en sus correspondientes informes.

También se debe poner el énfasis en los controles en la **creación de los entes instrumentales**, dada la discrecionalidad organizativa de la que gozan. Según sostiene la reiterada doctrina del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, por todas la **Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de julio de**

1999, el sometimiento del ejercicio de la potestad organizativa al derecho (artículos 9.1 y 103.1 de la Constitución Española) **no puede incurrir en desviación de poder**.

El complejo entramado de entes instrumentales de la administración nos obliga a delimitar a continuación los **aspectos más relevantes de cada tipo de ente** en el ámbito de la Comunitat Valenciana, cuyas características y régimen jurídico se desarrollan con más detalle en el Anexo a este Catálogo.

2.1.- ORGANISMOS PÚBLICOS DE LA GENERALITAT.⁸

Los **Organismos Públicos** 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 **se clasifican en organismos autónomos y entidades de derecho público** que, en atención a sus funciones, integrarán el denominado **sector público administrativo** o el **sector público empresarial y fundacional**, lo que determinará su régimen jurídico.

- a) Los **organismos autónomos** forman parte del denominado sector público administrativo, rigiéndose por el **derecho administrativo**⁹ y comparten aspectos de su régimen jurídico con la Administración de la Generalitat, en materia de personal o en parte de su gestión económico-presupuestaria. Ello conduce a que compartan buena parte de los riesgos contrarios a la integridad de la propia Administración de la que dependen, pero también del resto de sus entes instrumentales, como veremos en el siguiente apartado de este Catálogo.

A título ilustrativo, los datos del informe de fiscalización de la Sindicatura de Comptes destacan que, durante 2023, los organismos autónomos comunicaron un total de **1.261 contratos menores** (por un importe global de **6.176.251 euros**) y que, del total de **251 contratos** sin esa consideración de menores y que acumulan un importe total de adjudicación de **83.577.389 euros**, en un **48,4%** se presentaron **uno o dos licitadores**. En cuanto a la relación anual de **convenios**, destacar que **el 50% de las entidades** no han remitido la correspondiente al ejercicio 2023, según el informe de la Sindicatura de Comptes.

- b) Por su parte, las **entidades de derecho público** se rigen **por el derecho privado**, excepto 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 en la normativa o en sus estatutos.¹⁰ A su vez, estas entidades serán:

⁸ Artículos 152 y siguientes de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.

⁹ Artículo 154 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero.

¹⁰ Artículo 155.2 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.

b.1) **Entidades públicas empresariales de la Generalitat**¹¹ cuando sus funciones sean susceptibles de **contraprestación**, integrando así el sector público empresarial y fundacional, lo que determina que compartan principalmente aspectos de su régimen jurídico con las sociedades mercantiles públicas que se presentan en el siguiente punto.

b.2) **Otras entidades de derecho público**¹², distintas de las anteriores, que formarán parte del sector público administrativo¹³ si se cumple alguna de las dos características siguientes:

i. Su actividad principal no consiste en la producción en régimen de mercado de bienes y servicios para el consumo o efectúan operaciones de redistribución de renta y de la riqueza nacional, en todo caso sin ánimo de lucro.

ii. No se financian mayoritariamente con ingresos comerciales, esto es, obtenidos como contrapartida de las entregas de bienes o prestaciones de servicios.

En caso contrario, integrarán el sector público empresarial y fundacional, junto con los entes públicos empresariales y las sociedades mercantiles, así como fundaciones del sector público, que se presentan a continuación.

2.2.- SOCIEDADES MERCANTILES.

Las sociedades mercantiles son entidades con personalidad jurídica de naturaleza privada que **no disponen de** facultades que impliquen el ejercicio de **potestades administrativas**. Se considera que forman parte del sector público instrumental de la **Generalitat** aquellas ¹⁴ en que la participación de esta, directa o indirectamente, es **igual o superior al 50%** de su capital social¹⁵ Se regirán, como regla general, **por el ordenamiento jurídico privado y su legislación específica**, sin perjuicio del resto de 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.

Por comparación con los datos proporcionados para el caso de los organismos autónomos, el mismo informe de la Sindicatura de Comptes de 2023 señala que las sociedades mercantiles, junto con las entidades públicas empresariales y otras entidades de derecho público de la Generalitat, han comunicado la formalización de **4.856 contratos menores** por un importe de adjudicación total de **23.774.786 euros**. En similares términos a los ya señalados con anterioridad, de los **1.197 contratos no menores** con un importe global de adjudicación de **968.668.585 euros**, un **50,1%** de presentaron únicamente uno o dos licitadores. Con respecto a la relación anual de **convenios**, en lo que respecta a 2023, **un 58 % de estas entidades no la han remitido**, cifra muy elevada, incumplimiento que pone de manifiesto la Sindicatura de Comptes en el mencionado informe de fiscalización.

¹¹ Artículos 2.3 a).2º y 155.3 y siguientes de la Ley 1/2015, de 6 de febrero.

¹² Artículos 2.3.a).3º, 3 y 155 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero.

¹³ Artículo 3.1.c) de la Ley 1/2015, de 6 de febrero.

¹⁴ Artículos 2.3.b) y 156.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero.

¹⁵ Para la determinación de este porcentaje, en caso de que en el capital social participen diversas de ellas, se sumarán las participaciones correspondientes a las entidades integradas en el sector público instrumental de la Generalitat

2.3.- FUNDACIONES DEL SECTOR PÚBLICO DE LA GENERALITAT VALENCIANA.

Al igual que las sociedades mercantiles, estas fundaciones tienen **naturaleza jurídica privada** y **no** disponen de facultades que impliquen el ejercicio de **potestades administrativas**. El régimen jurídico de aplicación es el ordenamiento privado y su normativa propia.¹⁶ Como tales, estas fundaciones son entidades sin ánimo de lucro que tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general y tienen personalidad jurídica desde su constitución en escritura pública e inscripción en el registro de fundaciones¹⁷.

Forman parte del sector público instrumental de la Generalitat aquellas con una **aportación mayoritaria, directa o indirecta, del Consell, de la Administración o del sector público instrumental de la Generalitat**, o cuyo patrimonio esté integrado en **más de un 50% por bienes aportados o cedidos** por ellos con carácter **permanente**. También en aquellos casos en que 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

En cuanto a su régimen jurídico, pese a ser el ordenamiento jurídico privado, le resulta de aplicación la normativa de contratación del sector público, habiendo celebrado durante el ejercicio 2023, a título ilustrativo, **3.031 contratos menores** por un importe de adjudicación total de **7.733.289 euros**. Dicha cifra se ha de comparar con la de aquellos contratos que no tienen la consideración de menores que, para el mismo ejercicio de 2023, asciende a la cantidad de **376** contratos por un importe de adjudicación total de **18.565.374 euros**. **En estas licitaciones, en un 65,7% sólo se han presentado uno o dos licitadores**¹⁸. En **materia de convenios** dos entidades no han informado de sus convenios y, de todas ellas, sólo cinco fundaciones tienen registrados sus convenios, según el citado informe de la Sindicatura de Comptes.

2.4.- CONSORCIOS ADSCRITOS A LA GENERALITAT.

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 dentro del ámbito de sus competencias. Resulta especialmente relevante analizar los estatutos de cada consorcio para determinar la **Administración Pública de adscripción**, por cuanto su régimen jurídico y de funcionamiento viene determinado de forma importante por ella, a la que corresponden además las funciones de control.

¹⁶ Sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, y su legislación específica, que viene determinado en parte por la Ley 8/1998, de 9 de diciembre, de Fundaciones de la Comunitat Valenciana.

¹⁷ Tal y como disponen los artículos 2 y 4 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre de Fundaciones.

¹⁸ Informe de Fiscalización de la Cuenta General de la Generalitat, ejercicio 2023. Volumen IV. Informe de Fiscalización de las fundaciones del sector público de la Generalitat.

https://www.sindicom.es/public/Attachment/2024/12/informes_fiscalizacion_fundaciones_2023_cas_firmado.pdf

Sobre este tipo de entes dependientes de la Generalitat, el Informe de la Sindicatura de Comptes destaca que, en el ejercicio 2023, celebraron un total de **1.009 contratos menores** por un importe de adjudicación global de **4.689.660 euros y**, en el caso de los 258 contratos sin la consideración de menores, el importe total de adjudicación ascendió a **43.498.547 euros**. Destaca también el mismo informe que la mitad de los **consorcios no ha remitido la relación anual de convenios**, constando tan sólo registrados convenios de dos de los seis consorcios, así como los incumplimientos de las obligaciones de rendición de cuentas que, en algún consorcio, acumulan **un retraso de más de cinco años**.

2.5.- FONDOS SIN PERSONALIDAD JURÍDICA.

Con respecto a los **fondos sin personalidad jurídica**, la norma determina¹⁹ la aplicación de su normativa en materia de régimen presupuestario, económico-financiero, contable y de control cuando estén mayoritariamente dotados desde los presupuestos de la Generalitat. En la actualidad hay tres fondos carentes de personalidad jurídica: **el fondo para la gestión de los instrumentos financieros de los programas operativos FSE, el fondo para la gestión de los instrumentos financieros de los programas operativos FEDER y el fondo Instrumentos Financieros de la Comunidad Valenciana, FININVAL**

¹⁹ Artículo 2.4 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.

03

Principales riesgos contrarios a la integridad en los entes instrumentales de la Generalitat Valenciana.

3.- PRINCIPALES RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD EN LOS ENTES INSTRUMENTALES DE LA GENERALITAT VALENCIANA.

De la particular naturaleza jurídica de cada una de estas tipologías de entes y de la diferente intensidad de la mencionada “huida del derecho administrativo” derivan, lógicamente, variaciones en la identificación y alcance de los distintos riesgos contrarios a la integridad a los que han de hacer frente. No obstante, como ya se ha adelantado, todos estos entes instrumentales presentan una serie de riesgos de carácter general o común en las materias de personal, patrimonio, contratación, gestión económico-financiera, subvenciones y ayudas públicas tal y como se refleja tanto en los citados informes de la Intervención General de la Generalitat Valenciana o de la Sindicatura de Comptes como en las referidas actuaciones de la AVAF.

Con carácter previo a la relación de los principales riesgos detectados por área de gestión pública, cabe adelantar una serie de riesgos comunes a las distintas tipologías de entes instrumentales y materias, como son:

- a) La **no detección, prevención ni control de los conflictos de intereses reales, potenciales y aparentes**. Estas deficiencias se manifiestan no solo en el área de personal sino, según la propia Intervención General de la GVA, en la persistente falta en los procedimientos de contratación pública de estas entidades de las **declaraciones de ausencia de conflictos de intereses** que permitan cumplir de manera adecuada cumplir con lo previsto en la ley²⁰ con el fin de evitar cualquier distorsión de la competencia y garantizar la transparencia en el procedimiento y la igualdad de trato a todos los candidatos y licitadores.
- b) De igual manera, con base en los datos de la Intervención General y también de la propia actividad investigadora de la AVAF, se han advertido que, además de en los procedimientos de contratación, en materia de personal se dan supuestos de concurrencia de posibles causas de abstención entre los miembros de los correspondientes órganos de selección o de provisión de puestos. En todos estos casos, ello deriva en un riesgo de **falta de imparcialidad y objetividad en las actuaciones correspondientes**.
- c) Por otra parte, se desprenden de los datos obrantes en la AVAF y de los informes de fiscalización **riesgos derivados de una inexistente o insuficiente planificación de la actividad** en algunas de estas entidades. En materia de personal, la falta de planificación se manifiesta incluso en la ausencia de instrumentos de ordenación de los recursos humanos o, en su caso, relaciones de puestos de trabajo, con un uso excesivo de la contratación laboral temporal.

²⁰ Artículo 64 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.

- d) De igual manera, se observa recurrentemente un **uso inadecuado de la figura del encargo a medios propios**, tanto para eludir la planificación y convocatoria de los procedimientos ordinarios de selección de personal como para soslayar la contratación públicos legalmente establecida. En esta materia de contratación, tanto la AVAF como la intervención han detectado igualmente el **abuso**, para paliar esa falta de planificación, **de la contratación menor**, incluso para cubrir necesidades recurrentes de estos entes del sector público instrumental.
- e) Otro aspecto muy relevante es el especial **riesgo de descoordinación entre las funciones de gestión y control** que se manifiesta de manera singular en el incumplimiento, detectado por la Intervención General en una serie de entidades, de la obligación de contar con un auditor interno²¹
- f) Otros riesgos cuya relevancia es creciente son los derivados de la **obsolescencia o insuficiencia de sistemas TIC** y la falta de implementación de la administración electrónica, lo que incluye eventuales ciberataques o fugas de información. La ausencia de herramientas informáticas adecuadas se manifiesta, además y según la propia Intervención General de la GVA, en aspectos como la falta de un registro unificado de personal o - en materia de contratación o gestión económica y presupuestaria - por la ausencia, en algunos casos, de la tramitación electrónica de los expedientes, lo que supone una merma en su justificación documental.
- g) Por su parte, además de los **riesgos internos de carácter institucional**, debemos añadir los riesgos derivados del **incumplimiento de las obligaciones contenidas en la citada ley autonómica de transparencia y buen gobierno**²². En este sentido, se han detectado diversos incumplimientos de las obligaciones en materia de **transparencia**, tanto en cuestiones de personal, como ha observado la AVAF, como en la falta detectada por la Intervención General de la publicación íntegra de los encargos a medios propios, entre otros aspectos.
- h) Por último, se hace preciso reiterar el **incumplimiento** en diversas entidades del SPI de la Generalitat, detectado por la Intervención General, **de la obligación** contenida en la misma ley autonómica²³ de aprobar y publicar un **código ético y de conducta**. Para ello prevé la norma el asesoramiento y colaboración de la AVAF, al igual que para el fomento 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 cada organización, a cuyo efecto se ha elaborado el presente catálogo.

Tras el análisis de los riesgos generales, se detallan los principales riesgos contrarios a la integridad pública en cada una de las distintas áreas:

²¹ Obligación exigida por la D.A. 10ª de la Ley 1/2013, de 21 de mayo, de Medidas de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional de la Generalitat, con las funciones y requisitos señalados en el Decreto ley 1/2011, de 30 de septiembre, del Consell, de medidas urgentes de régimen económico financiero del sector público empresarial y fundacional.

²² Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana.

²³ Artículo 55 de la Ley 1/2022, de 13 de abril.

3.1.- RIESGOS EN MATERIA DE FUNCIÓN PÚBLICA.

En materia de selección de **personal**, así como en su promoción o separación del empleo público, la normativa estatal básica²⁴ no incluye dentro de su ámbito de aplicación a las **sociedades y fundaciones del sector público** y solo extiende la aplicación de ciertos principios de conducta, ética, acceso a puestos de trabajo y personas con discapacidad a las entidades del sector público estatal, autonómico y locales. Parte de la doctrina **critica con contundencia esta huida hacia el derecho laboral.**²⁵

En el ya referido informe de Auditoría de la Intervención General²⁶, se resaltan incumplimientos flagrantes en materia de personal, de los que derivan la necesidad de mejora en los instrumentos de regulación de las condiciones retributivas de los trabajadores del Sector Público Instrumental (convenios colectivos, relaciones de puestos de trabajo y masas salariales):

- a) En materia de autorización para la contratación de personal laboral temporal, en el ejercicio 2023, más de **2750 contrataciones de personal laboral temporal** NO han contado con la preceptiva autorización de la dirección General de Presupuestos.
- b) En este sentido, en la ejecución del Plan Anual de Auditorías 2024, **de 44 entidades sujetas a la correspondiente obligación, únicamente 5 de ellas disponen de masa salarial autorizada por la Dirección General de Presupuestos. Esto conlleva a que, sobre el 92% de los importes satisfechos como retribuciones en estas entidades, no esté autorizada su masa salarial.**

Lo que se traduce en que de los 489.515.184 € de gastos, en 452.989.454 € NO existía masa salarial autorizada.

- c) **Tampoco existen herramientas informáticas adecuadas** que permitan mantener un registro de personal unificado, de forma que se impide tener acceso a información relacionada con: **salario mínimo, número de puestos ocupados en cada momento, tipología de personal, precariedad o edad media.**

²⁴ D.A. 1ª del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

²⁵ Y es que las aportaciones de la doctrina científica, aplicadas a la realidad de los entes instrumentales de la Comunitat Valenciana, arrojan unas cifras desalentadoras. En palabras de PARADA, R., Derecho Administrativo II. Organización y Empleo Público, Madrid, Marcial Pons (2008): <<La huida al derecho laboral tiene además de esta explicación la de facilitar el nepotismo en los nombramientos de los empleados públicos, la marginación de las oposiciones como sistema selectivo de mayor rigor. Así de claro>>.

²⁶ [Intervención General de la Generalitat Valenciana. Informe general del artículo 96.2 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero. Plan anual de auditorías del sector público 2024 \(Ejercicio 2023\)](#)

- d) En relación con lo anterior, además del ya señalado **riesgo de ausencia de planificación**, se observan **riesgos de falta de homogeneidad de la información contenida en las RPT, registro de personal y demás instrumentos de ordenación** del personal que derivan en un **elevado número de contrataciones temporales**, sin las autorizaciones preceptivas como se ha indicado, y susceptibles de superar la duración máxima legal establecida.
- e) Con carácter general, y como consecuencia de la señalada “huida del derecho administrativo” en materia de personal, se observa de manera particular en el sector público instrumental el **riesgo de incumplimiento de los principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad** en el acceso al empleo en estos entes del sector público instrumental, así como también en la provisión de sus puestos. En este sentido, de los propios datos obrantes en las actuaciones llevadas a cabo por la AVAF, se desprenden supuestos de insuficiente motivación de determinados nombramientos y hasta ausencia de procedimientos de libre concurrencia o de una adecuada convocatoria, con riesgo incluso de incumplimiento de las previsiones reglamentarias.²⁷
- f) De igual manera, se observan incumplimientos de los plazos para la convocatoria pública de puestos y la superación con creces del tiempo máximo legal previsto para las comisiones de servicios o cambios de adscripción de puestos sin la fundamentación requerida. De todas estas deficiencias se desprende **un riesgo de inadecuación del perfil técnico al ejercicio de las funciones**.
- g) En materia retributiva, además de la ausencia (señalada por la propia Intervención General) de la autorización de la Dirección General de Presupuestos respecto a la masa salarial, se han apreciado **riesgos de falta de control del gasto en dietas e indemnizaciones por razón de servicio** además del **abono injustificado de conceptos retributivos** no previstos en la normativa de aplicación.

²⁷ Previsiones contenidas en 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.

3.2.- RIESGOS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA.

En materia de contratos del sector público, la actual ley de contratos del sector público incluye a las **sociedades mercantiles y las fundaciones** en su ámbito subjetivo de aplicación²⁸. El régimen jurídico de contratación no se aplica de la misma forma que para las Administraciones Públicas.

Comparten la sujeción a las disposiciones que son transposición del Derecho comunitario cuando sean consideradas poderes adjudicadores y respecto de los contratos armonizados.²⁹

Así, para las fundaciones y sociedades se aplica de forma menos exigente que a las entidades públicas, especialmente si se trata de sociedades mercantiles que no sean calificadas como poderes adjudicadores³⁰

En el **ejercicio 2023**, de las 53 entidades de las que consta el informe de Auditoría de la Intervención General de la Generalitat (que son solo una parte de las 91 que formarían parte del SPI) 13 entidades tuvieron una valoración desfavorable y una entidad ha recibido una valoración denegada. Entre los principales incumplimientos detectados destaca que:

- a) De las entidades objeto del informe de auditoría de la Intervención, **en 6 se han constatado gastos sin la tramitación del oportuno expediente de contratación**, incumpliendo los principios generales de la contratación pública. Se constata la existencia de instituciones que llegan a realizar gastos por importes cercanos a los 100 millones de euros sin tramitar expediente de contratación alguno.
- b) El **abuso de la contratación menor** también se viene advirtiendo de forma reiterada en los informes de fiscalización anuales, repitiéndose año tras año, y es que el contrato menor se conceptúa con un único criterio que es el importe, configurándose como un tipo contractual **excepcional, por lo que su utilización, debe estar debidamente motivada y justificada**. Tal y como recuerda el **Informe 4/2018, de 15 de junio de 2018, de la Junta Superior de Contratación Administrativa de Valencia**, destacan sobre este procedimiento como alternativas ideales al contrato menor:

<<Por tanto, el órgano de contratación debe tener en cuenta que la LCSP tiene actualmente alternativas eficaces para adjudicar contratos que por su cuantía son menores, pero en los que nada impide que su adjudicación se lleve a cabo mediante un procedimiento abierto y, en particular, mediante el procedimiento abierto simplificado previsto en el artículo 159.6.>>

²⁸ Artículos 3.1.e) y h) 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.

²⁹ Artículo 317 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

³⁰ Arts. 321 y 322 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.



- c) También se advierte la deficitaria gestión de la **declaración de conflictos de intereses** para todas las personas participantes en la tramitación de los expedientes de contratación, con infracción del artículo 64 de la LCSP.
- d) Por su parte, la celebración de manera recurrente de gastos en materia de **contratos de asesoría, auditoría y consultoría, por importe de 5.097.555,83€**, requieren la evaluación de la necesidad de acometer medidas que tienen que ver con valorar el carácter estructural de estos gastos.
- e) Así como la necesidad de fusionar con otra entidad del ente instrumental, su supresión o la asunción de estas actividades por la Conselleria de adscripción. Puesto que si la creación de estos entes como instrumentales de la matriz, **si no dispone de medios adecuados o si su prestación va a requerir de mayores costes para la administración** matriz, incumpliría los requisitos constitucionales del artículo 103.1 y carecería de justificación.

3.3.- RIESGOS EN MATERIA DE GESTIÓN PATRIMONIAL.

En materia de gestión patrimonial, la **Ley 14/2003, de 10 de abril, de Patrimonio de la Generalitat**, establece en su **artículo 2.3 y 4**, que:

<<3. El régimen jurídico de los bienes y derechos de los organismos públicos vinculados o dependientes de la Generalitat está constituido por sus leyes de creación, por las disposiciones específicas que le sean aplicables y por la presente ley.

4. Los bienes y derechos de las sociedades mercantiles y de las fundaciones públicas de la Generalitat no quedarán sujetos a las disposiciones de esta ley>>

La Ley de Patrimonio de la Generalitat indica, con respecto a la constitución de sociedades en cuyo capital sea mayoritaria la participación directa o indirecta de la Generalitat o de sus organismos vinculados o dependientes, reglas que rigen la gestión patrimonial de este tipo de entes instrumentales. Así, la Generalitat podrá adscribir directamente bienes afectos a un uso o servicio público a empresas mercantiles pertenecientes a su sector público instrumental en cuyo **capital sea igual o superior al 50% su participación o la de un organismo público vinculado o dependiente de la misma**.

En cuanto a los organismos públicos vinculados o dependientes de la Generalitat, además de ostentar la titularidad de su patrimonio propio, podrán tener adscritos bienes de la Generalitat.

Y es que la **adscripción y la debida gestión patrimonial** resultan de vital importancia, toda vez que el conjunto de bienes y derechos adscritos a los entes instrumentales deben de servir a los fines que justifican la creación de la ramificación instrumental de la administración. Una vez adscritos los bienes, sobre el ente instrumental se despliegan un conjunto de derechos y obligaciones sobre su patrimonio, resaltando la **obligación de formar y mantener actualizado su inventario de bienes y derechos conforme a lo previsto en esta ley**.

La existencia y correcta llevanza del inventario de bienes tiene una trascendental importancia a nivel **patrimonial, contable y de fiscalización**, permitiendo la comprobación de la realidad del inventario contabilizado, así como ofrecer la imagen fiel de la entidad.

Y es que el inventario se encuentra regulado con carácter básico en el artículo 32.1. de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Un **inventario formado y actualizado** resulta ser una pieza fundamental en el buen funcionamiento de la institución. No obstante, de forma recurrente como los órganos de control externo se preocupan de resaltar en los informes anuales de fiscalización, en el ámbito de la Comunitat Valenciana también se plasman incumplimientos en la materia. Así, el Informe de Fiscalización de la Cuenta General de la Generalitat, **ejercicio 2023, indica el respecto que, a 31 de diciembre de 2023**, los principales epígrafes del inmovilizado no financiero, que ascienden a **9.001,2 millones de euros**, aún no se encuentran recogidos en un inventario completo y actualizado que permita su conciliación con los registros contables.



Por lo que respecta a las sociedades mercantiles, entidades públicas empresariales y otras entidades de derecho público, en el Informe de control formal de la Sindicatura, correspondiente al ejercicio 2023, se plasman las deficiencias que en materia de inventario de bienes y derechos se advierten, tanto por ausencia de inventario como por su deficitaria gestión.

También respecto de los **consorcios**, la Sindicatura advierte a alguno de ellos de la obligación de elaborar y aprobar un inventario valorado de los bienes para que las cuentas anuales reflejen adecuadamente su situación, valor y amortización.

3.4.- RIESGOS EN GESTIÓN ECONÓMICA-FINANCIERA.

En cuanto al **régimen presupuestario**, la ley ³¹ establece que el presupuesto de gastos de las entidades integradas en el sector público empresarial y fundacional tendrá carácter estimativo y no vinculante, salvo las dotaciones consignadas en el capítulo destinado a gastos de personal, que tendrán carácter limitativo y vinculante por su cuantía total. ³²

El control interno de la gestión económico-financiero del sector público de la Generalitat lo ejerce la Intervención General de la Generalitat³³. Dicho control se realiza mediante el ejercicio de la **función interventora, el control financiero y la auditoría pública**.

Las cuentas anuales de las entidades del sector público instrumental de la Generalitat están sometidas a una **auditoría de la Intervención General**, de forma obligatoria en la modalidad de auditoría de regularidad contable,³⁴ con la finalidad de verificar si las cuentas anuales representan en todos los aspectos significativos la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, de los resultados de la entidad y, en su caso, la ejecución del presupuesto de acuerdo con las normas y principios contables y presupuestarios que le son de aplicación y contienen la información necesaria para su interpretación y comprensión adecuada³⁵.

La Intervención General de la Generalitat **podrá extender el objeto de la auditoría** de cuentas anuales a otros aspectos de la gestión de las sociedades mercantiles, entidades públicas empresariales y otras entidades de derecho público de la Generalitat, en especial cuando no estén sometidos a intervención previa o control financiero permanente.

Los resultados de cada actuación de auditoría pública se reflejan en informes escritos y se desarrollan de acuerdo con la normativa en vigor, la cual establecerá el contenido, destinatarios y el procedimiento para la elaboración de dichos informes.³⁶

La **contabilidad del sector público de la Generalitat** está regulada en el título VII de la norma autonómica de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones:

- a) Las entidades de derecho público del **sector público empresarial**, las entidades públicas empresariales y las sociedades mercantiles de la Generalitat deben aplicar los principios y normas de contabilidad recogidos en el Código de Comercio y el Plan General de Contabilidad, así como en sus adaptaciones y disposiciones que lo desarrollan³⁷.

³¹ Artículo 4.2 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.

³² El régimen presupuestario aplicable se recoge en el capítulo V del título II de la Ley 1/2015, de 6 de febrero,

³³ Título VI de la Ley 1/2015, de 6 de febrero.

³⁴ Artículo 122 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero.

³⁵ Artículo 121 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero.

³⁶ Artículo 120 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero.

³⁷ Artículo 126.3 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.

- b) Por su parte, las entidades que integran el **sector público administrativo** deben aplicar los principios contables públicos³⁸ previstos en el artículo 127 de la norma autonómica, así como el desarrollo de los principios y las normas establecidas en el Plan General de Contabilidad Pública y sus normas de desarrollo.

En materia de **presupuesto y gasto público**, dedica la ley autonómica los artículos 52 a 54 a concretar el régimen del **sector público empresarial y fundacional**, si bien el **control** que sobre ellas se ejerce es más liviano que en el resto de las entidades públicas, en cuanto que las dotaciones presupuestarias son estimativas, por lo que no vinculan – a diferencia de lo que ocurre con las otras entidades públicas –, **ni están sometidas a la fiscalización previa** de la intervención.

- a) Y es que uno de los principales problemas es que **la fiscalización previa no se realiza de todo el sector público instrumental** por lo que, unido a la **inexistencia de personal funcionario** en muchas de estas entidades, **genera situaciones de riesgo en materia de gasto público**.

Son bastantes las **deficiencias detectadas en relación con la gestión de la tesorería**. Hay entidades sobre las que la Generalitat no tiene información actualizada de las cuentas y en otras no se requiere la firma mancomunada para la disposición de fondos.

- b) **En relación con las facturas** presentadas por los proveedores, aún existen **entidades que no se encuentran adheridas** al Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas FACE o no disponen de un registro electrónico de facturas.
- c) **En cuando a los anticipos de caja fija**, NO existe una normativa común aplicable a los distintos entes que conforman el sector público instrumental de la Generalitat que establezca un marco común en relación con los límites cuantitativos y justificación, entre otros aspectos.
- d) Por último, se ha de poner de nuevo de manifiesto que, en un gran número, estas entidades **no disponen de un auditor interno** que reúne las funciones de vital importancia precisas para el control interno de la entidad.

³⁸ Artículo 127 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero.

3.5.- RIESGOS EN MATERIA DE SUBVENCIONES Y AYUDAS PÚBLICAS.

En **materia de subvenciones y ayudas públicas**, el régimen jurídico no es aplicable en su conjunto a los entes del sector público instrumental³⁹, toda vez que resulta aplicable a sus organismos públicos vinculados o dependientes ***“en la medida en que la concesión de la subvención suponga el ejercicio de potestades administrativas y a las sociedades mercantiles y fundaciones del sector público de la Generalitat se sujetarán a los principios de gestión e información exigidos en la legislación estatal básica”***.

- a) En los informes de la propia Intervención General de la Generalitat Valenciana y de los propios análisis de la AVAF, se destaca particularmente la **ausencia en diversas entidades del Sector Público Instrumental del plan de control exigido**⁴⁰ con la definición y el alcance requeridos.
- b) De ello se desprende, no solo el riesgo de una inadecuada comprobación de las actuaciones subvencionadas sino también otros como, por ejemplo, el **riesgo de aceptar como justificados gastos no subvencionables o de sobrefinanciación de la actividad por encima de los costes reales**.
- c) De igual manera, la Intervención General destaca la **falta de motivación cualitativa por escrito** de las puntuaciones asignadas a los distintos criterios de valoración.
- d) Por último, también se advierte la **concesión de subvenciones nominativas** que incluyen de facto **prestaciones** directas de los beneficiarios propias de **contratos públicos**.

³⁹ Artículo 159.1 y 2 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones

⁴⁰ Artículo 169 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero.

04

Catálogo de riesgos contrarios a la integridad pública en los entes del sector público instrumental de la Generalitat Valenciana

4.- CATÁLOGO DE RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD PÚBLICA EN LOS ENTES DEL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL DE LA GENERALITAT VALENCIANA

RIESGO	CONTROL ATENUANTE
1.- Masa salarial que no está autorizada por la Dirección General de Presupuestos.	C1.- Realización de las actuaciones necesarias para la obtención de la autorización por parte de la Dirección General de Presupuestos.
2.- Acceso al empleo público incumpliendo los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad.	C2.- Velar por el cumplimiento de los principios regulados en el TREBEP para el acceso al empleo público, implementar la transparencia en los procedimientos de selección y motivar todo tipo de nombramientos.
3.- Contrataciones de personal laboral temporal sin autorización de la Dirección General de Presupuestos.	C1.- Realización de las actuaciones necesarias para la obtención de la autorización por parte de la Dirección General de Presupuestos.
4.- Incrementos retributivos en las nóminas de personal o incluir conceptos retributivos al margen del contrato de trabajo o convenio de aplicación, no previstos legalmente o que, para su abono, han de ser acordados por el Consell.	C3.- Cumplimiento de las limitaciones que establezca la Ley de Presupuestos Generales del Estado y de la Generalitat en cuanto a las retribuciones y obtener la correspondiente autorización de la masa salarial por parte de la Dirección General de Presupuestos de la Generalitat.
5.- Utilizar bolsa de empleo temporal caducada.	C4.- Contratar la vigencia de las bolsas de empleo y, en su caso, proceder a la constitución de una nueva bolsa de empleo.
6.- RPT que no dispone de informe favorable ni está publicada en el DOGV.	C5.- Solicitar y obtener informe favorable de la Dirección General de Fondos Europeos y Sector Público, aprobarla y publicarla en el DOGV.
7.- Sobrepasar la duración máxima prevista en el Estatuto de los Trabajadores de los contratos laborales lo que implica su conversión en indefinidos no fijos.	C6.- Los órganos competentes deben adoptar las medidas necesarias para evitar que se sobrepasen la duración máxima prevista de los contratos laborales como la elaboración de un documento de planificación de recursos humanos y revisar la vigencia de las bolsas de empleo.
8.- Falta de control y deficitaria gestión del abono de dietas e indemnizaciones: autorizaciones con posterioridad a la ejecución de la comisión de servicios o falta de utilización de medios electrónicos para la completa justificación de los importes o no constando hora de inicio y de fin en las comisiones de servicio.	C7.- Implementar controles internos para la gestión de indemnizaciones y dietas por razón del servicio, con tramitación electrónica del abono y partes adecuados para una documentación justificativa completa, haciendo constar la hora de inicio y fin en las indemnizaciones por razón del servicio y que estas se ajusten a la normativa existente sobre la materia.

9.- Inexistencia de convenio colectivo de aplicación o convenios colectivos aplicados no informados por las Consellerías competentes.	C.8.- Tramitación del correspondiente convenio colectivo, solicitar el informe preceptivo y favorable a la Consellería competente en materia de Hacienda para la aplicación del Convenio colectivo del personal laboral al servicio de la administración de la Generalitat.
10.- Falta de provisión del puesto de auditor/a interno a pesar de estar incluido en la RPT y contar con una plantilla de 25 o más trabajadores.	C9.- Cumplir con la D.A.10 de la Ley 1/2013, de 21 de mayo, de la Generalitat, de Medidas de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional de la Generalitat y cubrir el puesto de auditor.
11.- Falta de planificación de la actividad contractual que desarrollarán en un ejercicio presupuestario o en periodos plurianuales.	C10.- Aprobación del Plan Anual de Contratación.
12.- Falta de publicación del objeto, duración e importe de adjudicación; las actas de las mesas de contratación y de la identidad de los miembros que la componen o del comité de expertos y sus cargos; candidatos descartados y excluidos; propuesta de adjudicación al órgano de contratación; resolución de adjudicación del contrato; anuncio de formalización del contrato; texto del contrato formalizado.	C.11.- Publicar, en el perfil del contratante, todos los trámites que así se establecen en la LCSP, así como tramitar el expediente de contratación por medios electrónicos, para garantizar el soporte de las actuaciones que se realizan.
13.- Ausencia de justificación de los criterios de solvencia técnica y profesional, así como de los criterios de adjudicación del contrato, y deficiencias en las condiciones especiales de ejecución de los expedientes de contratación.	C12.- Incrementar controles previos en la fase de preparación del expediente de contratación y control de los criterios de solvencia técnica y profesional adaptados al tipo de contrato, así como justificación de las condiciones especiales de ejecución de los expedientes de contratación.
14.- Pliegos de cláusulas administrativas particulares, que no garantizan la selección de la mejor oferta en relación calidad-precio.	C13.- Establecer en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, criterios objetivos y proporcionales que garanticen la selección de la mejor oferta en relación calidad-precio.
15.- Ausencia de informe jurídico que informen los pliegos de cláusulas administrativas particulares.	C14.- Incrementar el Control interno del expediente de contratación.
16.- Ausencia o deficiencias de la DACI de los miembros de la mesa de contratación, así como del resto de personas que intervienen en el procedimiento de contratación al margen de los miembros de la mesa de contratación.	C15.- Aprobación de DACI para todos los que intervengan en el procedimiento de administrativo y se adopten otras medidas de lucha contra el fraude como la aprobación de una política de integridad o código ético para la entidad que contengan referencias a las situaciones de conflictos de interés.

**RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD DEL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL
DE LA GENERALITAT VALENCIANA**

CATÁLOGO AVAF

17.- Falta de justificación de que no se está alterando el objeto del contrato por parte del órgano de contratación o de que no supone un instrumento para llevar a cabo la contratación de personal, vulnerando el artículo 308.2 de la LCSP.	C.16.- El órgano de contratación debe realizar un informe, previo a la realización del servicio, en el que justifique que no se altera el objeto del contrato para evitar los límites de la contratación menor y en el que se justifique la necesidad de este, motivando además en el caso de contratación de servicios la insuficiencia de medios y la inexistencia de personal cualificado en su plantilla, así como la conveniencia de no ampliar los medios personales para acometer estas tareas.
18.- Realización de la prestación antes de la aprobación del gasto o de que se determine su necesidad en el informe a suscribir por el órgano de contratación o elaboración de la memoria justificativa previa una vez recibidas ya las ofertas.	C.17.- Dictar instrucciones internas en relación con los diferentes informes que deben elaborarse y firmarse por el órgano de contratación. Entre estos, el informe previo a la realización del servicio en el que justifique que no se altera el objeto del contrato para evitar los límites de la contratación menor y en el que se justifique la necesidad de este, motivando además en el caso de contratación de servicios la insuficiencia de medios y la inexistencia de personal cualificado en su plantilla, así como la conveniencia de no ampliar los medios personales para acometer estas tareas.
19.- Existencia en la entidad de contrataciones recurrentes que se repiten anualmente, utilizando contratos menores en lugar de procedimientos que garanticen una mayor concurrencia y evitar el fraccionamiento de contratos.	C.18.- Planificación de la contratación que determine las necesidades y, en aquellos casos que se trate de prestaciones recurrentes, que se tramiten por los procedimientos previstos en la LCSP distintos a la contratación menor.
20.- Superación del plazo de ejecución en los contratos menores.	C.19.- Planificación de la actividad contractual.
21.- Ausencia de justificación de la no división en lotes.	C.20.- Documentación preparatoria del contrato que debe de ser revisada por los técnicos competentes.
22.- Ausencia de informe jurídico en contratos basados en acuerdo marco.	C.21.- Los expedientes de los contratos basados en acuerdos marco deberían incorporar un informe jurídico que se pronuncie sobre la legalidad del procedimiento a adoptar y el resto de los extremos a considerar en la selección del contratista.

23.- Ausencia de justificación de la documentación de la recepción de conformidad del servicio prestado.	C22.- Incrementar controles en la fase de ejecución del contrato, no tramitar pagos, sin la justificación documentación de la recepción de conformidad del servicio prestado.
24.- Prestación de servicios transcurrido el plazo de duración del contrato.	C23.- Planificar y hacer el seguimiento de la actividad contractual de la entidad.
25.- Falta de realización de un acto formal de recepción de la prestación que se trate antes de proceder al pago.	C.24.- Realización de un acto formal/documento que acredite la realización de la prestación objeto del contrato con carácter previo a que se efectúe el pago.
26.- Falta de determinación del momento en que tiene lugar la presentación de la factura en el registro correspondiente, ello imposibilita, además, fijar un plazo para el pago de facturas, con incumplimiento del legal.	C.25.- Incrementar controles internos de pago de facturas a proveedores y establecer las medidas oportunas para que el pago de las facturas se realice por el registro correspondiente que fije la fecha de entrada de la factura.
27.- Pagos realizados con anterioridad a la fecha en que se expide la factura, a justificar o sin seguir la forma establecida en los pliegos.	C.26.- Realizar un control de pagos que permita cumplir con la normativa contractual, presupuestaria y contable elaborando, a tal efecto, un plan de auditoría interna.
28.- En las prórrogas de los contratos no consta certificado de existencia de crédito ni aprobación del gasto.	C.27.- Todos los contratos deben incluir los certificados de existencia de crédito y la aprobación del gasto, incluidas las prórrogas de estos.
29.- Falta de motivación de la justificación del presupuesto base de licitación, sin detalle de los valores de referencia para la determinación de éste, basándose en referencias genéricas sin apoyo documental, no existiendo pista de auditoría adecuada.	C.28.- Elaborar informe de valoración del presupuesto base de licitación, para cuya determinación habrá que señalar en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación.
30.- Expedientes de contratación tramitados en papel y firmados manualmente.	C.29.- Tramitar el expediente por medios electrónicos para garantizar la existencia documental de todos los trámites legalmente preceptivos y, que reúnan los requisitos del artículo 26 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
31.- Ausencia de comprobación de licitadores que están incurso en prohibiciones de contratar.	C30.- Implementar controles internos de comprobación.

**RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD DEL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL
DE LA GENERALITAT VALENCIANA**

CATÁLOGO AVAF

32.- No realizar comunicaciones de las prórrogas o de los datos básicos del contrato al Registro Oficial de Contratos de la Generalitat Valenciana.	C31.- Comunicar al Registro de Contratos de la Generalitat los actos susceptibles de inscripción y los datos básicos de los contratos de acuerdo con el artículo 346 de la LCSP.
33.- Respecto a los encargos a medios propios (ordenados) no consta: proyecto informado por la Oficina de Supervisión de Proyectos; acta de replanteo previo; pronunciamiento de que las obras no afectan a la estabilidad o estanqueidad de la obra; certificado de existencia y retención de crédito; publicación del encargo ordenado en el perfil del contratante; publicación en el portal de transparencia del texto íntegro del encargo o la información mínima por razones de confidencialidad.	C32.- Publicar en el perfil del contratante los encargos ordenados, de acuerdo con el artículo 63 de la LCSP, la designación de su responsable y en el portal de transparencia el texto del encargo o la información mínima por razones de confidencialidad. (Art. 21.2 Ley 1/2022)
34.- Respecto a los encargos a medios propios (ejecutados): se realizan contrataciones de personal con posterioridad a la formalización del acuerdo por lo que, se pone de manifiesto la ausencia de medios personales cualificados para su desarrollo. Además, no se solicita autorización del órgano competente de la Conselleria de Hacienda, Economía y Administración Pública para realizar las contrataciones de personal laboral temporal.	C33.- Comunicación previa de órgano competente de la Conselleria de Hacienda, Economía y Administración Pública para realizar a realizar las contrataciones de personal laboral temporal, así como valoración de la eventual asunción de actividades devenidas ordinarias por personal propia de la entidad.
35.- En relación con los pagos: la entidad no está dada de alta en FACE; no consulta la Base de Datos Corporativa de la Generalitat (BDC) para realizar los pagos; no consta procedimiento de inscripción en el Registro de Terceros de la entidad, de realización de altas, bajas o modificaciones de los datos de terceros.	C34.- Incorporar la entidad al sistema FACE para la recepción y registro adecuado de facturas. Solicitar el acceso a la BDC y establecer procedimiento de comprobación previo a la tramitación de los pagos correspondientes.
36.- Falta de constancia indubitada de la referencia temporal e identidad del firmante de algunos documentos tramitados manualmente de expedientes de tesorería, así como de la delimitación de las funciones y responsabilidades de las personas intervinientes.	C29.- Tramitar el expediente por medios electrónicos para garantizar la existencia documental de todos los trámites legalmente preceptivos y, que reúnan los requisitos del artículo 26 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
37.- El Registro de Terceros de la entidad no permite acreditar que la cuenta bancaria ha sido designada por el tercero o falta un Sistema de facturación electrónica que garantice la identificación segura del tercero.	C35.- A los terceros que se relacionen económicamente con la entidad hay que facilitarles la documentación que permita acreditar que la cuenta bancaria donde recibirá los pagos ha sido designada por éste. Implementar medidas administrativas y técnicas que permitan la trazabilidad de las operaciones, así como un protocolo para la comunicación y gestión de cambios de cuentas bancarias.

38.- Aprobación de las cuentas anuales con posterioridad al 30 de junio.	C36.- Aprobación de las cuentas de acuerdo al artículo 136.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.
39.- Incumplimiento de las normas de contabilidad (PGC) no aplicando el mismo plan general de contabilidad que la Administración autonómica.	C37.- Justificación en sus cuentas anuales, en su caso, de concurrir las causas justificadas en la ley para la aplicación de los principios y normas de contabilidad recogidos en el Código de Comercio y el Plan general de contabilidad de la empresa española.
40.- No existe una adecuada segregación de funciones, concentrando las correspondientes a la contabilidad, tesorería y recepción de contratos.	C38.- Adecuada segregación de funciones y reuniones de coordinación y sistema de información compartido.
41.- Procesos operativos obsoletos.	C39.- Actualización tecnológica y automatización
42.- Falta de información sobre el estado y valoración de los bienes adscritos por parte de la Generalitat, cedidos en uso o en encomienda de gestión, así como del uso del parque móvil.	C40.- Correcta configuración del sistema informático de inventario de la entidad, así como de la solicitud y adecuado registro del uso del parque móvil.
43.- Falta de comprobación adecuada y previa a la concesión de los requisitos para ser beneficiario de las subvenciones (Art. 13 LGS)	C41.- Solicitud de la aportación de la documentación requerida con carácter inmediatamente anterior a la aprobación y publicación de la concesión.
44.- Deficiente pista de auditoría para relacionar los criterios de valoración de las bases y los proyectos presentados.	C42. Mantenimiento de actas valoración de la comisión técnica con informes individualizados y motivación de cada puntuación y criterio.
45.- Falta de comprobación material del adecuado cumplimiento de la finalidad de las ayudas y la efectiva realización de las actividades subvencionadas.	C43. Diseño, aprobación y ejecución de los planes de control previstos en el art. 169.3 de la Ley 1/2015, incluidas instrucciones necesarias para la justificación económica, en su caso.
46.- Falta de cumplimiento de los principios de actuación de buen gobierno e integridad pública e inexistencia de Código Ético de la entidad.	C44.- Aprobar y publicar el Código Ético de la entidad, tal y como exigen los arts. 55 y 14 de la Ley 1/2022, de 13 de abril, con énfasis en asegurar el adecuado conocimiento entre todo el personal de la normativa de incompatibilidades.
47.- Falta de cumplimiento del régimen de incompatibilidades.	C45.- Aprobar y publicar el Código Ético de la entidad, tal y como exigen los arts. 55 y 14 de la Ley 1/2022, de 13 de abril, con énfasis en asegurar el adecuado conocimiento entre todo el personal de la normativa de incompatibilidades.

**RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD DEL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL
DE LA GENERALITAT VALENCIANA**

CATÁLOGO AVAF

48.- Sobrepassar el límite temporal para la convocatoria de los puestos ocupados provisionalmente en comisión de servicios o cambiar su adscripción por órgano incompetente o sin una adecuada y suficiente motivación fundamentada en el interés general.	C46.- Establecer las directrices e instrucciones internas para garantizar que las convocatorias públicas de los puestos ocupados provisionalmente se tramiten con una adecuada y suficiente justificación, respetando los plazos y sin exceder los máximos legales, así como las medidas correctoras establecidas.
49.- Falta de un sistema de autoevaluación de riesgos que permita identificar y medir aquellos que afectan al área de gestión de sus recursos financieros, en especial el riesgo de fraude o error en los pagos, o de sistemas de control interno de manera que se evite o reduzca la probabilidad de su ocurrencia e impacto.	C47.- Revisar periódicamente y actualizar en su caso los procedimientos de gestión económica que tenga establecidos la entidad, en especial los referidos a la contratación de bienes y servicios.
50.- No existe autorización de la Intervención General para contratos externos de auditoría (D.A. 1ª Ley 1/2015) o de informe favorable de la Abogacía General para contratos de asesoramiento en derecho. (Art. 4 Ley 10/2005)	C48.- Evaluar la necesidad, según la IGGV, de continuar incurriendo en gastos de asesoría, auditoría, consultoría y encargos a medios propios, al objeto de valorar si el posible carácter estructural de estos gastos pudiera conllevar, bien la necesidad de su fusión con otra entidad del sector público instrumental, o bien su supresión y la asunción de sus actividades por la Conselleria de la cual depende.
51.- Entidades de derecho público que no especifican a que sector público pertenecen y que formulan sus cuentas con base al PGC.	C49.- Que las normas de creación de la entidad especifiquen el sector público al que pertenecen con claridad.
52.- Gastos autorizados que superan los importes presupuestados.	C50.- Implementar controles internos de ejecución del gasto.
53.- Ausencia de controles, en el momento de la Constitución de la Fundación e inscripción en el Registro de Fundaciones.	C51.- Control del Acta de Constitución de la Fundación, de cumplimiento de los requisitos legales.
54.- Escritura de constitución con redacción ambigua que impide conocer el régimen jurídico de aplicación/adscripción	C52.- Control interno de la Escritura de Constitución, con análisis de los estatutos de la Fundación.
55.- Dotación fundacional inadecuada para el cumplimiento de sus fines.	C53.- Planificación económica de la Fundación, atendiendo a los fines fundacionales de la misma.
56.- Deficitaria gestión de la dotación fundacional.	C54.- Control interno y externo para el mantenimiento y garantía de la dotación fundacional.
57.- Estatutos de la Fundación incompletos o con fórmulas ambiguas.	C55.- Revisión de los Estatutos de la Fundación que determinen el objeto y ámbito de actuación.
58.- Carencias en la llevanza del libro de actas.	C56.- Control y verificación de las obligaciones en la llevanza y registro del libro de actas

59.- Ausencia de formación y actualización de inventario de bienes y derechos de la Fundación.	C57.- Formación y actualización del Inventario de Bienes y Derechos de la Fundación.
60.- Ausencia de Plan de Actuación Anual y falta de control por el protectorado de los actos de las Fundaciones.	C58.- Diligencia en la redacción, aprobación y ejecución del Plan de Actuación e implementación de mecanismos de control continuo por parte del Protectorado de Fundaciones.
61.- Incumplimiento del Plan de Actuación de la Fundación aprobado.	C59.- Establecimiento de medidas tendentes a evaluar el grado de cumplimiento del Plan de Actuación de la Fundación.
62.- Falta de rendición de cuentas de la Fundación.	C60.- Formación, aprobación y rendición de cuentas de la Fundación en los plazos legales.
63.- Ausencia de Convenio Colectivo de aplicación al personal laboral de la Fundación.	C61.- Planificación de la gestión de Recursos Humanos de la Fundación y previsión de plazo para la aprobación de Convenio Colectivo de aplicación al personal laboral.
64.- Riesgos en la composición de la mesa de contratación en los Consorcios.	C62.- En la constitución de mesas de contratación para la selección de los contratistas debería adoptar, en la medida de lo posible, una composición análoga a la exigible para la Administración pública o, en caso contrario, justificar los motivos para su imposibilidad. Excluir la participación de cualquier miembro del órgano de contratación, aportando la documentación justificativa de un expediente.
65.- Riesgo en la normativa interna del Consorcio en materia de organización y funcionamiento.	C63.- Redacción y aprobación de normativa interna de organización y funcionamiento que determinen la competencia de los órganos del Consorcio
66.- Falta de transparencia en la actividad de los entes del sector público instrumental.	C64.- Revisión y control del cumplimiento de todas las disposiciones aplicables a estas entidades (art. 3 de la Ley 1/2022, de 13 de abril)

05

Conclusión

5.- CONCLUSIÓN.

Tras el análisis de los principales **riesgos contrarios a la integridad pública** en los entes instrumentales de la Generalitat Valenciana, se pueden advertir riesgos graves **en materia de personal, patrimonio, contratación, gestión económico-financiera, ayudas y subvenciones públicas**.

En el conjunto de **entes instrumentales** se produce un desplazamiento del derecho administrativo a favor del derecho privado y, con ello, el **debilitamiento de los controles internos y externos** a los que está sometida la administración pública. Ello no debiera ser un problema si no fuera porque, pese a la aplicación más liviana del derecho administrativo, se advierten flagrantes incumplimientos en materias con grave impacto negativo para el conjunto del sector público.

A raíz de denuncias recibidas en la propia AVAF, así como de los informes de fiscalización de la Sindicatura de Comptes, Inspección General de Servicios e Intervención General de la Generalitat Valenciana, se advierten reiterados incumplimientos que, año tras año, se repiten sin adoptar medidas tendentes a solucionar los riesgos advertidos.

Y es que **la falta de transparencia y de una cultura de integridad pública** en los entes instrumentales abocan a situaciones de graves incumplimientos del ordenamiento jurídico.

Se reitera desde la AVAF la importancia de llevar a la práctica esa 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, así como prácticas formativas**. Con estos instrumentos se pretende minimizar los riesgos e irregularidades derivadas de prácticas contrarias al interés general mediante la prevención y detección del fraude, los conflictos de interés y la adopción de medidas tendentes a su corrección.

La ausencia de estos instrumentos aboca a una situación de grave riesgo para la **integridad pública** y unas instituciones que, analizadas en su conjunto, obligan a la adopción de medidas tendentes a corregir los graves incumplimientos del régimen jurídico de aplicación.

En materia de **contratación pública**, encontramos:

- a) Entidades que prescinden de expedientes para la contratación de bienes y servicios,
- b) La utilización del procedimiento del enriquecimiento injusto, que debe ser la excepción y no la regla⁴¹, o
- c) el abuso de la contratación menor, sin justificación alguna, con reiteraciones en el tiempo de contratos que debían seguir los procedimientos de licitación de la ley de contratos del sector público.

⁴¹ Recomendación General AVAF. Enriquecimiento injusto.

https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2021/12/Recomendacion_Enriquecimiento_Injusto-cast.pdf

En **materia de personal** ⁴² se constatan entes sin masa salarial autorizada, contrataciones sin seguir el procedimiento legal correspondiente, régimen retributivo con deficiencias significativas, funciones reservadas a personal funcionario desarrolladas por personal laboral...

En la **gestión patrimonial** los incumplimientos son considerables. Sirva como ejemplo la inexistencia de inventario de bienes y derechos que imposibilita dar una imagen fiel del patrimonio ni llevar a cabo la conservación, protección y defensa del mismo.

En el control interno de la **gestión económico-financiera** la ausencia, al no disponer en muchos de estos entes de ninguna unidad de control interno, genera graves desfases económicos con impacto negativo.

También en materia de **subvenciones y ayudas públicas** los riesgos son importantes, al no disponer de un régimen de control interno que funcione con determinación y evite conductas contrarias a la integridad pública.

Desde la AVAF, se seguirá trabajando implementando catálogos que analicen los **riesgos detectados y que puedan servir de instrumento con carácter preventivo de actuaciones contrarias a la integridad pública**.

⁴² Catálogo AVAF: “Riesgos en materia de personal laboral en el sector público valenciano”
https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2025/09/Catalogo_AVAF_riesgos_personal.pdf

06

Normativa, informes y fuentes de consulta.

-  [AVAF Catálogo de riesgos en materia de personal laboral en el sector público valenciano](#)
-  [AVAF Catálogo de riesgos contrarios a la integridad en el sector público instrumental valenciano](#)
-  [AVAF Catálogo de riesgos contrarios a la integridad pública en materia de contratación pública](#)
-  [AVAF Memorias de Actividad](#)
-  [AVAF Recomendación general. Enriquecimiento injusto](#)
-  [AVAF Resoluciones de investigación 2025](#)
-  [AVAF Resoluciones de investigación 2024](#)
-  [AVAF Resoluciones de investigación 2023](#)
-  [AVAF Resoluciones de investigación 2022](#)
-  [AVAF Resoluciones de investigación 2021](#)
-  [AVAF Resoluciones de investigación 2020](#)
-  [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](#)
-  [Decreto-ley 1/2011, de 30 de septiembre, del Consell de Medidas Urgentes de Régimen Económico-financiero del Sector Público Empresarial y Fundacional](#)
-  [GVA Oberta - Portal de Transparencia de la Generalitat Valenciana \(Sector Público Instrumental\) Informe general del artículo 96.2 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero Plan Anual de Auditorías de Sector Público 2024 \(Ejercicio 2023\) Conselleria de Hacienda, Economía y Administración Pública- Intervención General.](#)
-  [Intervención General de la Administración del Estado \(IGAE\) Inventario de Entes del Sector Público \(INVENTE\)](#)
-  [Intervención General de la Generalitat Valenciana. Informe general del artículo 96.2 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero. Plan anual de auditorías del sector público 2024 \(Ejercicio 2023\)](#)
-  [Ley 8/1998, de 9 de diciembre, de Fundaciones de la Comunidad Valenciana](#)
-  [Ley 14/2003, de 10 de abril, de Patrimonio de la Generalitat Valenciana](#)
-  [Ley 1/2013, de 21 de mayo, de Medidas de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional de la Generalitat](#)
-  [Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones](#)
-  [Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana](#)
-  [Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana](#)

-  [Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas](#)
-  [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público](#)
-  [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](#)
-  [OCDE \(2019\) Directrices en materia de Lucha Contra la Corrupción e Integridad en las Empresas Públicas](#)
-  [Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia](#)
-  Parada, R., Derecho Administrativo II. Organización y Empleo Público, Madrid, Marcial Pons, 2008.
-  [Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público](#)
-  [Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana. Informe de fiscalización de la cuenta general de la Generalitat. Ejercicio 2023 Volumen I. Introducción general, resumen general de las conclusiones e informes de fiscalización de la Administración de la Generalitat.](#)
-  [Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana. Informe de fiscalización de la cuenta general de la Generalitat. Ejercicio 2023 Volumen II. Informes de fiscalización de los organismos autónomos de la Generalitat.](#)
-  [Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana. Informe de fiscalización de la cuenta general de la Generalitat Ejercicio 2023 Volumen III. Informes de fiscalización de las sociedades mercantiles, entidades públicas empresariales y otras entidades de derecho público de la Generalitat.](#)
-  [Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana. Informe de fiscalización de la cuenta general de la Generalitat Ejercicio 2023 Volumen IV. Informes de fiscalización de las fundaciones del sector público de la Generalitat.](#)
-  [Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana. Informe de fiscalización de la cuenta general de la Generalitat Ejercicio 2023 Volumen V. Informes de fiscalización de los consorcios adscritos a la Generalitat.](#)

Anexo I

Características y Régimen jurídico de los entes instrumentales de la Generalitat valenciana

Acudiendo a lo dispuesto en el artículo 2.3 de la **Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones**, en adelante LHPSIS, el sector público instrumental de la Generalitat está integrado, de conformidad con lo datos que obran en el Informe General de la Intervención General en relación con la Cuenta correspondiente al **ejercicio 2023**, por los que a continuación se relacionan:

1.- Los organismos públicos de la Generalitat, se clasifican en:

1.1.- Organismos autónomos de la Generalitat, comprensivos de un total de **3 organismos** incluidos en el informe de la Intervención General, que son:

1.1.1.- Instituto Valenciano de Investigaciones Agrarias.

1.1.2.- Instituto Valencià de la Joventut.

1.1.3.- Agencia Valenciana de Fomento y Garantía Agraria.

1.2.- Entidades públicas empresariales de la Generalitat, 4 entidades:

1.2.1.- Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana.

1.2.2.- Instituto Valenciano de Finanzas.

1.2.3.- Entidad Valenciana de Vivienda y Suelo.

1.2.4.- Corporación Valenciana de Medios de Comunicación.

1.3.- Otras entidades de derecho público distintas de las anteriores, 11 entidades:

1.3.1.- Instituto Valenciano de Atención Social-Sanitaria.

1.3.2.- Institut Valencià de Cultura.

1.3.3.- Institut Valencià de Art Modern.

1.3.4.- Turisme de la Comunitat Valenciana.

1.3.5.- Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana.

1.3.6.- Institut Valencià de Conservació, Restauració i Investigació.

1.3.7.- Agència Valenciana d'Avaluació i Prospectiva.

1.3.8.- Patronato del Misteri d'Elx

1.3.9.- Instituto Valenciano de Competitividad Empresarial.

1.3.10.- Agencia Valenciana de la Innovación.

1.3.11.- Consell de l'Audiovisual de la Comunitat Valenciana.

2.- Sociedades mercantiles de la Generalitat (16):

- 2.1.-** Valenciana de Aprovechamiento Energético de Residuos, SA (VAERSA)
- 2.2.-** Reciclatge de Residus La Marina Alta, S.A.
- 2.3.-** Ciudad de las Artes y de las Ciencias, S.A.
- 2.4.-** Sociedad Proyectos Temáticos de la Comunidad Valenciana, S.A.
- 2.5.-** Circuito del Motor y Promoción Deportiva, S.A.
- 2.6.-** Construcciones e Infraestructuras Educativas de la Generalitat Valenciana, S.A.
- 2.7.-** Aeropuerto de Castellón, S.L.
- 2.8.-** Sociedad Anónima de Medios de Comunicación.
- 2.9.-** Sociedad Valenciana de Gestión Integral de Servicios de Emergencias, SAU.
- 2.10.-** Infraestructures i Serveis de Telecomunicacions i Certificació, SAU.
- 2.11.-** Centro Especial de Empleo del IVASS, S.A.U.
- 2.12.-** Plan Cabanyal-Canyamelar, SA.
- 2.13.-** Espacios Económicos Empresariales, S.L.
- 2.14.-** Societat Valenciana Fira Alicante, S.A.
- 2.15.-** Societat Valenciana Fira València, S.A.
- 2.16.-** Societat Valenciana d'Inspecció Tècnica de Vehicles, S.A.

3.- Fundaciones del sector público de la Generalitat (11):

- 3.1.-** Fundaciones de la C.V. Centro de Estudios Ambientales del Mediterráneo
- 3.2.-** Fundación para la Investigación del Hospital Clínico de la Comunitat Valenciana (INCLIVA).
- 3.3.-** Fundación para la Investigación del hospital universitario y politécnico La Fe de la Comunitat Valenciana.
- 3.4.-** Fundació Comunitat Valenciana-Regió Europea.
- 3.5.-** Palau de Les Arts Reina Sofía, Fundació de la Comunitat Valenciana.
- 3.6.-** Fundación de la Comunitat Valenciana de Investigación de Excelencia.
- 3.7.-** Fundación para el Fomento de la Investigación Sanitaria y Biomédica de la Comunidad Valenciana.
- 3.8.-** Fundación Tribunal de Arbitraje Laboral de la Comunitat Valenciana.

3.9.- Fundación de Oftalmología Médica de la Comunitat Valenciana.

3.10.- Fundación de la Comunitat Valenciana para la Gestión del Instituto de Investigación Sanitaria y Biomédica de Alicante (ISABIAL).

3.11.- Fundación de la Comunitat Valenciana Hospital General Universitario de Valencia para la Investigación Biomédica, Docencia y Desarrollo de las Ciencias de la Salud.

4.- Consorcios adscritos a la Generalitat, siempre que sus actos estén sujetos directa o indirectamente al poder de decisión de dicha administración:

4.1.- Consorcio de Museos de la Comunidad Valenciana.

4.2.- Consorcio Hospitalario Provincial de Castellón.

4.3.- Consorcio Gestión del Centro de Artesanía de la Comunidad Valenciana.

4.4.- Consorcio Hospital General Universitario de Valencia.

4.5.- Consorcio Espacial Valenciano, Val Space Consortium

4.6.- Consorci Consell de l' Horta València.

5.- Fondos sin personalidad jurídica. Tres entes de esta naturaleza:

5.1.- Fondo para la Gestión de los Instrumentos Financieros del Programa Operativo FEDER Comunidad Valenciana 2014-2020 (FONDO FEDER).

5.2.- Fondo para la Gestión de Instrumentos Financieros (Fondo Fininval).

5.3.- Fondo para la Gestión de los Instrumentos Financieros del Programa Operativo FSE Comunidad Valenciana 2014-2020 (FONDO FSE).

1.- Organismos Públicos de la Generalitat.

Los **Organismos Públicos** 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 y se clasifican en organismos autónomos y entidades de derecho público.

Las Entidades públicas empresariales de la Generalitat del artículo 2.3 a).2º de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones (en adelante, LHPSPIS) conforme a su artículo 155.3, **son las entidades de derecho público cuyas funciones sean susceptibles de contraprestación.**

Otras entidades públicas, distintas de las entidades públicas empresariales, del artículo 2.3.a).3º, que en el artículo 155.1 de la LHPSPIS se definen como los **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. **Las entidades de derecho público se rigen por el derecho privado**, excepto 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 ellas en esta ley, en sus estatutos y en la legislación presupuestaria, de conformidad con el artículo 155.2 de la LHPSPIS.

A su vez, este tipo de entidades pueden formar parte del sector público empresarial y fundacional o del sector público administrativo:

- **Del sector público administrativo**, según el artículo 3.1.c) de la LHPSPIS, siempre que cumplan alguna de las dos características siguientes: que su actividad principal no consista en la producción en régimen de mercado de bienes y servicios destinados al consumo individual o colectivo o, que efectúen operaciones de redistribución de renta y de la riqueza nacional, en todo caso sin ánimo de lucro.

- **Del sector público empresarial**, según el artículo 3.2.d) de la LHPSPIS, cuando no formen parte del sector administrativo.

2.- Sociedades mercantiles.

Lo conforman aquellas **entidades del sector público instrumental** con personalidad jurídica de naturaleza privada que no disponen de facultades que impliquen el ejercicio de **potestades administrativas**. Así el artículo 2.3.b) que, de acuerdo con el artículo 156.1 de la LHPSPIS, dispone que son aquellas en las que la participación directa o indirecta en su capital social de la Generalitat o de los entes del sector público instrumental **sea igual o superior al 50%** (a partir del 23 de abril de 2022),

sumando las participaciones correspondientes a las entidades integradas en el sector público instrumental de la Generalitat, cuando en el capital social participen varias de ellas. Se registrarán, como regla general, **por el ordenamiento jurídico privado y su legislación específica**, sin perjuicio de lo establecido en la LHPSPIS 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.

3.- Fundaciones del Sector Público de la Generalitat Valenciana.

Al igual que las Sociedades Mercantiles, tienen naturaleza jurídica privada y no disponen de facultades que impliquen el ejercicio de potestades administrativas. El régimen jurídico de aplicación es el ordenamiento privado y su normativa propia, sin perjuicio de lo dispuesto en la LHPSPIS y su legislación específica, que viene determinado en parte por la Ley 8/1998, de 9 de diciembre, de Fundaciones de la Comunitat Valenciana.

Las fundaciones, como tales, son entidades sin ánimo de lucro que tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general y tienen personalidad jurídica desde su constitución en escritura pública e inscripción en el registro de fundaciones, tal y como disponen los artículos 2 y 4 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre de Fundaciones.

De conformidad con la LHPSPIS, forman parte del sector público instrumental, dentro del sector público empresarial y fundacional, las fundaciones del sector público de la Generalitat que son aquellas 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.

b.- Que el patrimonio de la fundación esté integrado en más de **un 50% 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.- Que 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.

4.- Consorcios adscritos a la Generalitat.

Los **Consorcios** se encuentran regulados con carácter básico en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, resaltando de los mismos los siguientes aspectos:

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 dentro del ámbito de sus competencias.

Resulta especialmente relevante analizar los estatutos de cada consorcio para determinar la Administración Pública de adscripción.

En cuanto al personal de los Consorcios, puede ser funcionario o laboral y debe proceder salvo excepciones de las administraciones consorciadas.

Su régimen jurídico y de funcionamiento viene determinado de forma importante por la Administración de adscripción, resultando especialmente relevante las funciones de control de las administraciones a las que se encuentre adscrito el Consorcio.

5.- Fondos sin personalidad jurídica.

Con respecto a los **fondos sin personalidad jurídica**, el artículo 2.4 de la LHPSPIS determina que se regula por esta ley el régimen presupuestario, económico-financiero, contable y de control de los fondos carentes de personalidad jurídica cuya dotación se efectúe mayoritariamente desde los presupuestos de la Generalitat. En la actualidad hay tres fondos carentes de personalidad jurídica: **el fondo para la gestión de los instrumentos financieros de los programas operativos FSE, el fondo para la gestión de los instrumentos financieros de los programas operativos FEDER y el fondo Instrumentos Financieros de la Comunidad Valenciana, FININVAL.**

Creados cada uno con finalidades diversas, como son aumentar las competencias emprendedoras e incrementar el número de empresas e iniciativas de trabajo por cuenta propia sostenibles creadas, facilitando su financiación y mejorando la calidad y eficiencia de los servicios de apoyo y de consolidación, en el caso del FSE; en el supuesto del **Programa Operativo FED**, creado mediante el mismo Decreto 6/2017, de 1 de diciembre del Consell, para gestionar en una entidad única los instrumentos financieros de los programas FEDER de la Comunitat Valenciana. Por último, en el caso del **FININVAL**, fue creado mediante Ley 27/2018, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat para la gestión de instrumentos financieros con la denominación Instrumentos Financieros de la Comunitat Valenciana, cuya gestión fue encomendada al **Instituto Valenciano de Finanzas**, se constituye como una herramienta de promoción económica del gobierno valenciano.