



**GENERALITAT
VALENCIANA**

Conselleria d'Hisenda
i Model Econòmic

INTERVENCIÓN GENERAL

Ciudad Administrativa 9 de Octubre

Carrer de la Democràcia, 77, Edificio B2

46018 València

FERROCARRILS DE LA GENERALITAT VALENCIANA

Informe de auditoría de cumplimiento

Ejercicio 2018

PLAN DE AUDITORÍAS DEL SECTOR PÚBLICO 2019



DICTAMEN EJECUTIVO



1. Introducción

La Intervención General de la Generalitat, a través de la Viceintervención General de Control Financiero y Auditorías, en uso de las competencias que le atribuye el capítulo IV del título VI de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, Sector Público Instrumental y de Subvenciones (en adelante, Ley 1/2015), con el objeto de comprobar que el funcionamiento, en su vertiente económico-financiera, del sector público de la Generalitat y de sus universidades públicas dependientes se ajusta al ordenamiento jurídico y a los principios generales de buena gestión financiera ha auditado a **FERROCARRILS DE LA GENERALITAT VALENCIANA** (en adelante FGV), en colaboración con la firma de auditoría AUREN AUDITORES SP, S.L.P., en virtud del contrato **Expediente CNMY16/INTGE/35-LOTE 4**, suscrito con la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico a propuesta de la Intervención General de la Generalitat en el marco del Plan Anual de Auditorías del Sector Público de 2019 (en adelante, Plan 2019).

Como resultado de los trabajos de control, realizados en base a las Normas de Auditoría del Sector Público, Normas Técnicas de Auditoría e Instrucciones dictadas por la Intervención General de la Generalitat, con fecha 23 de julio de 2019 se emite informe de auditoría de cumplimiento con carácter provisional. La entidad, en el plazo concedido al efecto por la Intervención General de la Generalitat, ha presentado escrito de alegaciones al citado informe. Habiendo sido objeto de examen las alegaciones presentadas, procede estimar parcialmente las mismas y emitir el presente informe que tiene el carácter de definitivo.

2. Consideraciones Generales

Denominación completa del ente auditado	FERROCARRILS DE LA GENERALITAT VALENCIANA (FGV)
Tipo de ente (artículo 2.3 Ley 1/2015)	Organismo público de la Generalitat Valenciana
Clasificación dentro del sector público (artículo 3 Ley 1/2015).	Entidad Pública Empresarial de la Generalitat Valenciana, integrado en el sector público empresarial y fundacional
Conselleria de adscripción	Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio
Código de identificación orgánica en Presupuesto Generalitat	00009
Norma de creación	Real Decreto 1496/1986, de 13 de junio, aprobó la transferencia a la Comunidad Valenciana de los servicios ferroviarios explotados por Ferrocarriles de Vía Estrecha del Estado (FEVE) en territorio de la Comunidad Valenciana, con efecto desde el 1 de enero de 1986. Asimismo, en virtud de dicho Real Decreto se traspasaron a la Comunidad Valenciana los bienes adscritos a la prestación del servicio transferido, tanto de infraestructura y superestructura como de material rodante, así como todos los muebles e inmuebles que formaban parte del servicio de la red. En cumplimiento del Convenio de Transferencia, la Generalitat Valenciana constituyó Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana mediante la Ley 4/1986, de 10 de noviembre, aprobándose su estatuto mediante el Decreto 144/1986, de 24 de noviembre, del Consell de la Generalitat Valenciana.
Estatutos y/o normativa reguladora de su organización y funcionamiento	El estatuto de la Entidad aprobado por el Decreto 144/1986, de 24 de noviembre, del Consell, modificado por los Decretos del Consell 137/2011, 160/2012, 71/2013 y 79/2017.



Objeto/fines institucionales	Constituye el objeto social de la Entidad la explotación y gestión de las líneas de ferrocarril y servicios complementarios transferidos a la Generalitat Valenciana, así como de las que en el futuro puedan serle encomendadas por ésta. Podrá realizar las obras y servicios que sean convenientes para la mejor explotación de aquellos, ampliar, renovar o mejorar los establecimientos y los medios de explotación, llevar a cabo cuantas actividades comerciales e industriales estime convenientes y sean base, desarrollo o consecuencia de la explotación de las líneas ferroviarias y de los otros medios de transporte terrestre que, como complementarios o sustitutivos del ferrocarril, tenga a su cargo, y realizar para el cumplimiento de sus fines y de conformidad con las normas aplicables toda clase de actos de gestión y disposición. De conformidad con sus estatutos tiene a todos los efectos la consideración de medio propio u operador interno del transporte ferroviario/tranviario de la Generalitat Valenciana
Nivel de participación de la Generalitat en el capital social o patrimonio fundacional	100%
Régimen presupuestario (artículo 4 Ley 1/2015)	De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 1/2015, relativo al régimen económico-presupuestario básico del sector público de la Generalitat, el presupuesto de gastos de la Entidad tiene 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.
Normativa contable de aplicación (Plan contable)	Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad (modificado por el Real Decreto 602/2016, de 2 de diciembre).
Responsable de la formulación de las cuentas anuales	Consejo de administración, tal y como se regula en el artículo 6 de los estatutos de la Entidad.
Órgano que aprueba las cuentas anuales	Consell
Órgano de contratación de la entidad	Presidenta del Consejo de Administración.
Delegaciones conferidas por el órgano de contratación	Delegación en el Gerente para importes inferiores de los 150.000€.
Medio propio instrumental de la Generalitat	No

Órganos rectores

La Ley 4/1986, de 10 de noviembre, de creación de la Entidad Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana establece que la entidad se regule en cuanto a su estructura organizativa y funcionamiento interno por el Estatuto que Apruebe el Consell, lo que se verificó mediante Decreto 144/1986, de 24 de noviembre, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueba el Estatuto de la Entidad "Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana estableciendo la siguiente:

- a) Consejo de Administración
- b) Presidente
- c) Vicepresidente
- d) Secretario del Consejo
- e) Director Gerente



Control interno

El Consejo de Administración como máxima autoridad de la entidad, es responsable del establecimiento de las medidas del control interno que considere necesario para prevenir, identificar y corregir actuaciones contrarias al ordenamiento jurídico.

La Entidad cuenta con un auditor interno para la realización de las funciones de revisión interna establecidas en el artículo 9 de la Ley 1/2011, de 30 de septiembre, del Consell, de Medidas Urgentes de Régimen Económico-financiero del Sector Público Empresarial y Fundacional.

3. Objeto y alcance

La auditoría de cumplimiento tiene como objetivo comprobar y verificar, mediante la aplicación de técnicas de auditoría, que las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole efectuadas por la entidad durante el ejercicio 2018 se han realizado conforme a las normas legales, reglamentarias y estatutarias vigentes en el periodo objeto de control.

La aplicación de técnicas de auditoría supone la realización de pruebas selectivas sobre las muestras que se han considerado necesarias para alcanzar los objetivos del trabajo y, en consecuencia, significa que las valoraciones que se reflejan en este informe se emiten con una seguridad razonable, aunque no absoluta, acerca de si la gestión de fondos públicos efectuada por la entidad se ha ajustado a su marco jurídico de referencia.

Para la emisión de estas valoraciones se han analizado los procedimientos utilizados y las medidas de control interno implantadas por la entidad en relación con las áreas de gestión analizadas, a fin de valorar si estos procedimientos se ajustan a las normas que le son aplicables, si los controles son adecuados para el logro de los objetivos de la entidad y si están operando de manera efectiva.

En la ejecución del trabajo de auditoría se han observado las siguientes limitaciones al alcance en el área de personal:

- La inexistencia de masa salarial con informe favorable por parte de la Dirección General de Presupuestos y de una relación de puestos de trabajo informada favorablemente por la Dirección General de Sector Público, debidamente aprobada por la entidad y publicada, así como el hecho de que se estén abonando conceptos retributivos fuera de convenio reconocidos a los trabajadores, bien en sus contratos laborales, bien en adendas de reconocimiento, nos impide concluir sobre si el personal laboral de la entidad ha percibido únicamente las remuneraciones correspondientes a su régimen retributivo.
- La imposibilidad de comprobar la hora de comienzo y finalización de la comisión con derecho a indemnización imposibilita la comprobación de si procede el pago de la comisión de servicio, así como del cumplimiento del horario de trabajo por parte del trabajador.



4. Valoración y conclusiones

4.1. Valoración y conclusiones por áreas del ejercicio auditado.

De acuerdo con el resultado de los trabajos de auditoría efectuados, y de conformidad con el objeto y alcance recogidos en el apartado anterior, se realizan las siguientes valoraciones y conclusiones por áreas respecto de la actividad económico-financiera desarrollada por **FERROCARRILS DE LA GENERALITAT VALENCIANA** durante el ejercicio 2018.

4.1.1. Personal: Valoración desfavorable

La gestión del área no se ajusta a la normativa aplicable, habiéndose detectado como debilidades, deficiencias e incumplimientos más significativos los que se exponen en las conclusiones siguientes:

- La entidad no cuenta con la autorización expresa de su masa salarial correspondiente al ejercicio 2018 por la conselleria competente en materia de hacienda no obstante haberla solicitado dentro del plazo establecido al efecto por la Ley de Presupuestos de la Generalitat (art. 34).
- La entidad no cuenta con una Relación de Puestos de Trabajo (RPT) debidamente publicada (art. 9.3.2 de la Ley 2/2015, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana); previa aprobación por su Consejo de Administración y, en su caso, los informes preceptivos y vinculantes de las consellerias competentes en materia de hacienda y sector público (art. 35 de la Ley de Presupuestos).
- La entidad ha venido aplicando en materia de gestión de personal una serie de modificaciones a su normativa interna (ultima aprobada en 1996) sin que se hayan aprobado dichas modificaciones por el Consejo de Administración ni cuenten con los informes preceptivos.
- La entidad no ha solicitado el informe preceptivo y vinculante, previo al incremento del gasto público en materia de gastos de personal derivado de las promociones profesionales de trabajadores realizadas durante el ejercicio. Dicha omisión está prevista como causa de nulidad de pleno derecho del acto de que se trate en la Ley de Presupuestos de la Generalitat (art. 28.8)
- La entidad mantiene una estructura de cinco órganos con responsabilidades de primer nivel dependientes directamente de la Dirección Gerencia, estos son: Dirección de Alicante, Dirección de Gabinete, Dirección de Comunicación, Dirección de Explotación y Dirección de Clientes y Accesibilidad.
 - Dicha estructura organizativa y de funcionamiento interno mantenida por la entidad fue aprobada al margen de sus Estatutos o cualquier otra disposición especial promulgada con posterioridad (art. 4.1.c) de la Ley 4/1986, de creación de FGV); habiendo quedado reservada la definición de las funciones directivas a normas específicas de la Generalitat (Art. 13 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).



- Todo personal laboral que desarrolle funciones directivas debiera estar sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección (Art. 13 TREBEP).
- La entidad ha venido aplicando durante el ejercicio conceptos retributivos establecidos en los contratos laborales individuales de los trabajadores o mediante la utilización de adendas de reconocimiento. El establecimiento de dichos conceptos habría omitido en el momento de su tramitación el informe preceptivo y vinculante, previo al incremento del gasto público en materia de gastos de personal, que de los mismos se deriva y que se establecía en las leyes de presupuestos a la sazón vigentes, equivalente al previsto en el art. 28.8 de la actual. Dichas omisiones están previstas como causa de nulidad de pleno derecho.
- La entidad ha venido aplicando durante el ejercicio un concepto retributivo de productividad ligado a la reducción del absentismo. La percepción de dicho concepto se encuentra expresamente prohibida para el ejercicio 2018 por el artículo 35.5 de la Ley de Presupuestos de la Generalitat.
- La entidad ha mantenido contratados seguros de responsabilidad civil y otros de acción social al margen de los requisitos e informes preceptivos de las consellerias competentes en materia de hacienda y sector público establecido en la D.A. Séptima del Decreto Ley 3/2018 por el que se modifica la anterior Ley de Presupuestos de la Generalitat y el artículo 28 de esta última.
- En los expedientes de la entidad relativos a indemnizaciones por razón del servicio no queda constancia de la hora de comienzo y finalización de la comisión de servicio, dato imprescindible tanto para la acreditación del devengo de la indemnización y su posterior liquidación como para el control del cumplimiento del horario de trabajo por parte del trabajador.
- La entidad indemniza una cantidad fija con independencia de la duración de la comisión de servicios del trabajador, no distinguiendo entre dieta entera y media dieta, de forma que la indemnización pudiera no cubrir los gastos originados por la comisión en el caso de que su duración incluyera tanto comidas como cenas.
- Las indemnizaciones por razón del servicio previstas en su normativa interna para las personas que ocupan cargos directivos exceden apriorísticamente de la prevista en los criterios aplicables a los empleados y empleadas públicos y a la normativa general aplicable a estos. Únicamente procede el abono de tales excesos por motivo fundado y previa justificación expresa (Art. 29 del Decreto 56/2016, del Consell, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de la Generalitat).



4.1.2. Contratación: Valoración favorable con salvedades

La gestión del área se ha realizado de forma razonable en relación con la normativa aplicable, no obstante, se han detectado debilidades, deficiencias e incumplimientos que se exponen las conclusiones siguientes:

- En la muestra de expedientes analizada se han advertido debilidades relacionada con las motivaciones y justificaciones de los extremos actualmente recogidos en el artículo 116 y 118 de la vigente ley de contratos del sector público, Ley 9/2017, tales como la necesidad del contrato para el cumplimiento de los fines institucionales de la entidad, clasificación del contrato, cálculo del valor estimado del contrato o informe de insuficiencia de medios.
- Se ha advertido la ausencia en algún expediente de contratación la falta de documentación acreditativa relativa a documento europeo único de contratación (DEUC) regulada en los artículos 65 y siguientes de la vigente LCSP.
- La entidad ha contratado la ejecución de obras y prestación de servicios por el procedimiento excepcional de emergencia distintos de los estrictamente necesarios para el aseguramiento de la zona ante una situación de grave peligro; su contratación debería haberse tramitado con arreglo a la tramitación ordinaria (arts. 113 de la anterior ley de contratos y 120 de la vigente).
- La Entidad ha realizado una prórroga de un contrato cuya duración es superior al plazo de los 6 años establecidos en el artículo 303.1 del TRLCSP y con prórrogas que superan las indicadas en los contratos, en consecuencia, dichas prórrogas podrían estar incursos en causa de nulidad.

En lo que respecta a la contratación menor:

- Para algunos contratos adjudicados que corresponden a prestaciones de carácter recurrente la Entidad incorpora al expediente una copia de informes de necesidad referidos a necesidades iguales o muy similares de ejercicios anteriores (Art. 118 de la nueva LCSP).
- En función de la naturaleza, valoración y/o duración de sus necesidades, la Entidad ha realizado diversos contratos menores a lo largo del ejercicio que deberían haberse adjudicado ordinariamente utilizando procedimientos en los que se aplique una pluralidad de criterios de adjudicación basados en el principio de mejor relación calidad-precio. No obstante, en relación con el ejercicio anterior se ha advertido una reducción del 29% en el número de contratos menores y del 23% en el importe de sus adjudicaciones.



4.1.3. Subvenciones, ayudas y otros gastos en virtud de convenio: Valoración favorable

La gestión del área se ha realizado de forma razonable de conformidad con la normativa aplicable, no obstante, se han detectado debilidades y deficiencias que se considera que no tienen la significación suficiente como para afectar a la valoración expresada en este informe y que se exponen en las conclusiones siguientes:

- El procedimiento interno para la incorporación de alumnos en prácticas en FGV establece la posibilidad de iniciar solicitudes de prácticas desde los propios departamentos de FGV proponiendo el alumno al que se desea incorporar, indicando el parentesco, si lo hubiera, con algún agente de la empresa, lo que consideramos pudiera conculcar los principios de publicidad, concurrencia e igualdad de oportunidades.

4.2. Resolución de incidencias del ejercicio anterior.

Durante el ejercicio 2018 hemos observado que se han resuelto las siguientes incidencias identificadas en el ejercicio anterior:

- Falta de documentación en la fase de contratación de personal respecto a las conclusiones alcanzadas para la selección del candidato a contratar.
- Se ha publicado adecuadamente el cese del directivo en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana.
- La Entidad ha mejorado el control de las comisiones de servicio pagadas, teniendo un detalle individualizado para cada empleado.
- Se exige a los licitadores la acreditación del cumplimiento de las obligaciones tributarias autonómicas.

5. Recomendaciones

5.1 Recomendaciones relativas al ejercicio auditado.

A fin de la corrección de las debilidades, deficiencias o incumplimientos de legalidad puestos de manifiesto en el presente informe se recomienda la adopción de las siguientes medidas:

5.1.1 Gestión de personal

- La Entidad debe prestar especial atención a la obtención de los informes preceptivos y autorizaciones que en materia de personal se establecen anualmente las leyes de presupuestos de la Generalitat.
- La Entidad debe contar con una estructura organizativa y de funcionamiento interno de acuerdo a sus Estatutos y al 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.



- La Entidad debe incluir en su normativa interna sobre indemnizaciones por razón de servicio la obligación de detallar el horario de realización de la comisión del servicio; así como la distinción entre dieta completa o media dieta en función de la duración de la comisión, tal y como se define en el Decreto 24/1997.

5.1.2 Contratación

- La Entidad debe prestar especial atención a la definición previa de las necesidades a satisfacer, la adecuada y diligente planificación de la contratación para cubrirlas; así como la adecuada cumplimentación de las numerosas motivaciones y justificaciones de todo tipo exigidas en la tramitación de los expedientes de contratación por la actual LCSP.
- Con el objetivo de reducir el número de contratos menores la Entidad debe profundizar en la senda que ya ha iniciado con la implementación de un Sistema Dinámico de Adquisición, utilizando procedimientos que garanticen la igualdad, la publicidad, la concurrencia y la mejor relación calidad-precio la contratación, así como la contratación por lotes cuando sea posible. Reservando la contratación menor únicamente para necesidades concretas, determinadas en el tiempo y de pronta respuesta, y no para actuaciones necesarias recurrentes y de tracto sucesivo.

5.1.3 Subvenciones, ayudas y otros gastos en virtud de convenio

- La entidad debe eliminar de su procedimiento interno para la incorporación de alumnos en prácticas cualquier mención que pudiera resultar contraria a los principios de publicidad, concurrencia e igualdad de oportunidades

6.2 Seguimiento de la adopción de recomendaciones del ejercicio anterior.

Se mantienen las recomendaciones realizadas en el ejercicio anterior, salvo las que se ha indicado en el apartado 4.2. que la Entidad ha integrado durante el ejercicio.

20 de septiembre de 2019

AUREN AUDITORES SP, S.L.P.

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA GENERALITAT

Firma electrónica

RAFAEL LLUNA VILLAR

Firma electrónica

VICEINTERVENTOR GENERAL
DE CONTROL FINANCIERO Y AUDITORÍASE