

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

Informe de auditoría de cumplimiento

Ejercicio 2018

PLAN DE AUDITORÍAS DEL SECTOR PÚBLICO 2019

I. DICTAMEN EJECUTIVO

INTERVENCIÓN GENERAL

Ciudad Administrativa 9 de Octubre
Carrer de la Democràcia, 77, Edificio B2
46018 València

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 la UNIVERSITAT DE VALÈNCIA (en adelante UV), en colaboración con la firma de auditoría GESEM AUDITORES Y CONSULTORES, S.L.P. en virtud del contrato CNMY16/INTGE/35-Lote 18, de 25 de abril de 2017, 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 1 de agosto 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	Universitat de València (UV)
Tipo de ente (artículo 2.5 Ley 1/2015)	La Universitat de València (UV) es una institución de derecho público que, según lo establecido en el artículo 2.3 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, no se incluye dentro del sector público instrumental de la Generalitat. Por su parte, el artículo 2.1 de la Ley 4/2007, de 9 de febrero, de coordinación del Sistema Universitario Valenciano, clasifica a la UV como una universidad de titularidad pública incluida en el sistema universitario valenciano.
Clasificación dentro del sector público (artículo 3 Ley 1/2015).	Las universidades públicas dependientes de la Generalitat no forman parte del sector público de la Generalitat a los efectos de esta ley, se incluyen en el sector administraciones públicas.



Conselleria de adscripción	La UV no se encuentra adscrita a ninguna Conselleria, si bien es la Dirección General de Universidad, Investigación y Ciencia dependiente de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, el órgano a través del cual se relaciona con la Generalitat Valenciana.
Código de identificación orgánica en Presupuesto Generalitat	La Universidad no tiene asignado un código de identificación orgánica en el presupuesto de la Generalitat Valenciana.
Norma de creación	El 30 de octubre de 1499 los jurados de la ciudad de Valencia redactaron las "Constitucions" de lo que iba a ser la primera Universitat de València, una institución autorizada por la Bula del 23 de enero de 1501, firmada por el papa valenciano Alejandro VI, y por el privilegio real de Fernando II el Católico, concedido el 16 de febrero de 1502.
Estatutos y/o normativa reguladora de su organización y funcionamiento	Mediante el Decreto 45/2013, de 28 de marzo, del Consell, se modifican los Estatutos de la Universitat de València (Estudi General), aprobados por el Decreto 128/2004, de 30 de julio, del Consell.
Objeto/fines institucionales	El objeto y finalidad de la Universitat de València vienen establecidos en el artículo 3 de sus Estatutos. La Universitat de València, como servicio público que es, tiene como misión impartir las enseñanzas necesarias para la formación de los estudiantes, la preparación para el ejercicio de actividades profesionales o artísticas y la obtención, en su caso, de los títulos académicos correspondientes, así como para la actualización permanente del conocimiento y de la formación de su personal y del profesorado de todos los niveles de enseñanza
Nivel de participación de la Generalitat en el capital social o patrimonio fundacional	La participación económica de la Generalitat en la Universitat se corresponde con la financiación de los gastos vinculados al desarrollo de sus actividades, así como de la inversión material o los gastos financieros de sus operaciones de crédito, mediante asignaciones presupuestarias anuales, sin que la misma tenga una participación en los Fondos Propios de la Universitat.
Régimen presupuestario (artículo 4 Ley 1/2015)	Limitativo
Normativa contable de aplicación (Plan contable)	Plan General de contabilidad pública de la GV, aprobado por Orden de la Conselleria de d'Economia, Hisenda i Ocupació de 16 de julio de 2001.
Responsable de la formulación de las cuentas anuales	La Rectora es la responsable de la formulación de las cuentas anuales de la Universitat.
Órgano que aprueba las cuentas anuales	El Órgano encargado de aprobar las cuentas anuales es el Consejo Social.
Tipo de poder adjudicador a efectos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre	Administración Pública.
Órgano de contratación de la entidad	La Rectora



Delegaciones conferidas por el órgano de contratación	SI – De acuerdo con la Resolución de 5 de julio de 2018, del Rectorado, se delegan en el vicerrector de Economía e Infraestructuras las competencias atribuidas al órgano de contratación por la legislación vigente en materia de contratación administrativa, la facultad de autorizar y de disponer los gastos derivados de la misma, así como la competencia para realizar encargos a medios propios personificados de la Universitat de València.
Medio propio instrumental de la Generalitat	No

2.1. Control interno de la gestión económica de la entidad

El artículo 82 de la Ley Orgánica de Universidades, determina que las Comunidades Autónomas establecerán las normas y procedimientos para el control de las inversiones, gastos e ingresos, mediante las correspondientes técnicas de auditoría, bajo la supervisión del Consejo Social.

Por su parte y según lo establecido en el artículo 216 de sus Estatutos, la Universitat de València (UV) se dotará de un sistema de supervisión y control de los actos de contenido económico. El control interno de los gastos e inversiones corresponderá a un órgano técnico, que ejercerá sus funciones con independencia, utilizando técnicas de auditoría, con arreglo a lo dispuesto en un Reglamento aprobado por el Consejo de Gobierno. La Oficina de Control Interno de la Universitat de València es la unidad establecida para examinar y evaluar las actividades de la institución, para mejorar la gestión y para garantizar que se cumplen con las exigencias de transparencia, legalidad, eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos.

Anualmente la Oficina de Control Interno presenta al Pleno del Consejo Social una Memoria de Actuaciones, en la que se describe la actividad auditora realizada por dicha oficina sobre las diversas áreas objeto de control y un resumen con el resultado de los informes emitidos.

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

3. OBJETO Y ALCANCE

La auditoría de cumplimiento tiene como objetivo comprobar y verificar, mediante la aplicación 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 período 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 la opinión reflejada en este informe se emite 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.



4. VALORACIÓN Y CONCLUSIONES

4.1. Valoración y conclusiones por áreas del ejercicio auditado

4.1.1. Personal: Valoración favorable con salvedades

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

- El cargo de gerente tiene la consideración de alto cargo según Resoluciones de nombramiento del Rectorado, sin que exista dicho reconocimiento a nivel normativo. Atendiendo a las funciones que le son propias conforme a la LOU, de administración y gestión, comparativamente con puestos funcionariales, los importes del complemento específico reconocido a dicho puesto exceden el importe previsto anualmente en las tablas salariales de la Generalitat para el máximo nivel funcional (complemento específico E050).

Existen tres puestos, éstos incluidos en la Relación de Puestos de Trabajo (RPT), que tienen reconocido por acto administrativo conceptos retributivos adicionales al complemento específico que figura en la citada RPT, resultando unos importes del complemento específico que, en cómputo anual, exceden el importe previsto anualmente en las tablas salariales de la Generalitat para el máximo nivel funcional (complemento específico E050).

- La Universitat tiene concertados dos contratos laborales de carácter especial de Alta Dirección: Gestor General en el Servei de Publicacions de la Universitat de València (contrato de 1 de septiembre de 2002) y Director de la oficina INTERREG de Valencia (desde el 1 de octubre de 2016 y por 4 años). Tal y como la propia Universitat certifica y considera, este personal ocupa puestos de responsabilidad en ámbitos funcionales especializados. En consecuencia, no constituye propiamente personal directivo sujeto a relación laboral especial. Dichos contratos no se ajustan al R.D. 1382/1985, de 1 de agosto, norma específica que regula la relación laboral de carácter especial del personal de alta dirección, y que justificaría apartarse de la normativa general establecida en el Estatuto de los Trabajadores para los contratos laborales ajustándose a las especialidades derivadas de la D.A. Octava de la Ley 3/2012 para los contratos de alta dirección del sector público (aplicable al sector público autonómico y local según su ap.7).
- Las cuantías establecidas para dietas en concepto de alojamiento y para gratificaciones por asistencia a tribunales y comisiones de valoración en los puestos de presidente, secretario y personal colaborador son superiores a las establecidas en el Decreto 24/1997, de 11 de febrero, del Gobierno Valenciano sobre indemnizaciones por razón del servicio y gratificaciones por servicios extraordinarios.
- La normativa de la Universitat incluye indemnizaciones por gratificaciones no contempladas en el Decreto 24/1997 que retribuyen, entre otras circunstancias, la dirección, coordinación y asesoramiento a centros adscritos, el comisariado y la dirección de exposiciones, la colaboración en revistas de la Universitat, la delegación de protección de datos, la coordinación de programas específicos para estudiantes internacionales, la participación en actos institucionales y otras actividades organizadas por la Universitat fuera del horario de trabajo, así como la coordinación de programas de movilidad, la coordinación docente en estudios de grado y otros conceptos.
- En la contratación temporal de PAS, se sucede en ocasiones el nombramiento de varios funcionarios interinos por acumulación de tareas en un mismo puesto de trabajo durante



todo el año. Esta circunstancia contraviene el artículo 15 del 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, que limita el plazo de los nombramientos, con el objetivo de atender circunstancias coyunturales de trabajo y no estructurales.

- La normativa de bolsas de trabajo aprobada por acuerdo del Consejo de Gobierno de 19 de diciembre de 2017 regula que, en todos los casos, la constitución de nuevas bolsas de trabajo, se efectuará mediante convocatoria en el DOCV y con realización de una prueba objetiva. No obstante lo anterior, todavía subsisten bolsas que se constituyeron de forma extraordinaria por petición al SERVEF de candidatos en situación de desempleo e inscritos.
- El artículo 48.5 de la LOU, determina que el PDI con contrato laboral temporal no podrá superar el 40% de la plantilla docente. Según nuestras estimaciones el porcentaje alcanzado al cierre del ejercicio representa un 50,8%.

4.1.2. Contratación: Valoración favorable con salvedades

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

Contratación mayor

- Respecto a la determinación del precio del contrato, en los expedientes de contratación de servicios y suministros tramitados por la LCSP, la memoria justificativa no realiza en todos los casos un adecuado desglose del presupuesto base de licitación en costes directos, indirectos y otros gastos, desglosando en particular los costes salariales en los expedientes que proceda, de acuerdo con lo previsto en el artículo 100.2 de la LCSP. Por otra parte, en el expediente 2018-0024-SE-011, tramitado según el TRLCSP, la Universitat tampoco ha justificado los criterios que han servido de base para la determinación del precio, según establece su artículo 87.1.
- Respecto a la determinación del método de cálculo del valor estimado, en los expedientes de contratación de servicios y suministros tramitados por la LCSP, o bien, no figura en el pliego de cláusulas administrativas tal y como exige el art. 101.5 de la LCSP, o bien, la referencia es muy general e inconcreta, esgrimiendo argumentos como la media aritmética de los precios obtenidos en las últimas tres licitaciones o los precios recomendados por fabricantes.

Contratación menor

- No resulta procedente la existencia de 158 unidades funcionales separadas, tal como se desprende de la Instrucción de contratación 6/2018, por cuanto no se cumplen los requisitos de fondo y forma exigidos en el artículo 118 de la ley 9/2017 en relación con el 101 de la misma ley, en particular la existencia de financiación específica y presupuestariamente diferenciada y la existencia de competencias propias respecto a la adjudicación.

La rectora, como órgano de contratación, es el órgano responsable de comprobar el cumplimiento de las reglas de incompatibilidad establecidas en el artículo 118 (necesaria justificación por el órgano de contratación de la no alteración del objeto para evitar las reglas generales de contratación y no superación de las cuantías legales con el mismo contratista), pudiendo incurrirse en responsabilidades administrativas conforme a la



disposición adicional 28ª de la LCSP, sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad que procediera ante el posible fraccionamiento indebido del objeto del contrato.

El importe adjudicado en 2018 por contratación menor representa sobre el total de contratos adjudicados un 37,48%, según los datos certificados por la entidad.

- En diez expedientes de entre los treinta contratos menores analizados sujetos a la LCSP, la documentación es insuficiente: No consta la aprobación de gasto, el informe de necesidad o justificación de no alteración de las reglas de incompatibilidad del artículo 118 de la LCSP. Además, el registro de dos facturas de viajes de avión analizadas es anterior a la aprobación del gasto y al informe de necesidad; por otra parte, dicho informe dice expresamente que se ha superado el importe establecido para contrato menor por tipo de contrato, proveedor y ejercicio presupuestario.

4.1.3. Encargos a medios propios personificados: Valoración favorable con salvedades

La gestión del área de encargos a medios propios personificados, se ha realizado de forma razonable de conformidad con la normativa aplicable, no obstante se han detectado debilidades, deficiencias e incumplimientos que se exponen en las conclusiones siguientes.

En los expedientes relativos a los encargos objeto de muestra:

- No consta una memoria económica que contemple con detalle el importe correspondiente a los distintos conceptos de costes incluidos en las actuaciones objeto de encomienda.
- No consta aprobación de las tarifas. Si bien el sistema de información de costes, de carácter analítico, puede servir de base para la determinación de las tarifas, ajustando éstas a costes reales, no es por sí sólo suficiente para entender cumplido el requisito formal de aprobación de tarifas por la Universidad.
- Al igual que se constata en los informes de la Oficina de Control Interno y de la Asesoría Jurídica de la Universitat, se ha verificado en particular que, en los expedientes no se hace referencia ni se justifican las ventajas, en términos de mayor eficacia y eficiencia, que supone el encargo frente a la contratación pública.

4.1.4. Subvenciones, ayudas y otros gastos en virtud de convenio: Valoración favorable con observaciones.

La gestión del área de subvenciones, ayudas y otros gastos en virtud de convenio 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 opinión expresada en este informe y que se exponen en las conclusiones siguientes:

- El objeto del Convenio de Colaboración suscrito en 2015 con la Fundació Lluís Alcanyís Universitat de València, es financiar la amortización de siete puestos ocupados por funcionarias interinas, incorporadas ahora a la Fundación. Al respecto, no hay constancia de que se haya realizado ningún procedimiento de selección por convocatoria pública y abierta.



4.1.5. Endeudamiento y otras operaciones de financiación: Valoración favorable con observaciones.

La gestión del área endeudamiento y otras operaciones de financiación 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 opinión expresada en este informe y que se exponen en la conclusión siguiente.

- En cinco cuentas corrientes, que acumulan un saldo total de 15.559 euros, la Universitat todavía figura como titular y, en cambio, no constan en sus estados financieros pues corresponden a entidades dependientes que abrieron incorrectamente las mismas con el CIF de la Universitat.

4.2. Resolución de incidencias del ejercicio anterior

En referencia a las incidencias puestas de manifiesto en nuestro informe de auditoría de cumplimiento de la legalidad del ejercicio 2017 debemos indicar que, tal y como se describe en el apartado 4.1 anterior, se mantienen durante el ejercicio 2018 auditado.

5. RECOMENDACIONES

5.1. Recomendaciones relativas al ejercicio auditado

A fin de la corrección de las debilidades, deficiencias e incumplimientos de legalidad puestos de manifiesto se recomienda la adopción de las siguientes medidas:

Gestión de personal.

- Visto que los resultados de trabajo evidencian distintos niveles de retribución entre los órganos de gobierno unipersonales de administración y servicios de las universidades públicas valencianas, así como distinta configuración de los puestos ocupados por sus titulares y, en consecuencia, la aplicación de distinto régimen jurídico a perfiles idénticos funcionalmente conforme a la LOU, se recomienda a la Universitat que se inste a la Generalitat, en ejercicio de su competencia de coordinación de las universidades públicas, al establecimiento de un marco jurídico unitario y común que delimite con precisión los perfiles a los que debe ajustarse y su régimen jurídico correspondiente: el que resulte de una relación de servicios propiamente dicha y, por tanto, el régimen aplicable a los funcionarios por la normativa de función pública a través de puesto previsto a través de la RPT; o de una relación profesional mediante contrato laboral especial de alta dirección, o bien, de relación vinculada al ejercicio de cargo público a través de la configuración normativa de la figura del titular de dicho órgano como alto cargo.
- El departamento de Recursos Humanos debería analizar las circunstancias que motivan la sucesión de nombramientos de diferentes funcionarios interinos por acumulación de tareas en un mismo puesto de trabajo durante todo el año, con el fin de valorar si efectivamente su origen es estructural y no puntual, creando en su caso la correspondiente plaza para cubrirlo, o bien, realizar el correspondiente plan de reasignación de efectivos con una buena planificación de tareas.
- La Universitat debe realizar la convocatoria de bolsas de trabajo para a aquellas categorías cuya constitución no se adapte a la actual normativa de bolsas de trabajo aprobada por acuerdo del Consejo de Gobierno de la Universitat de fecha 19 de diciembre de 2017.



- Vista la disparidad de importes relativos a las indemnizaciones por razón de servicio y gratificaciones entre las distintas universidades de la Comunitat Valenciana, se recomienda la adecuación de su norma interna a los importes y los supuestos indemnizatorios contemplados en la normativa del sector público estatal (Real Decreto 462/2002) o autonómico (Decreto 24/1997), con el fin de dar un tratamiento homogéneo al sistema indemnizatorio de todo el personal al servicio del sector público.

Contratación administrativa.

Contratación mayor:

- Utilizar fórmulas linealmente proporcionales en la valoración de la oferta económica, que mantengan la proporcionalidad directa entre el precio ofertado y los puntos asignados. Y al mismo tiempo, para desincentivar bajadas excesivas en el precio que produzcan cumplimientos defectuosos de los contratos, mejorar los criterios de apreciación de ofertas anormalmente bajas, incluyendo parámetros objetivos para identificar los casos en que una oferta pueda considerarse anormal.
- Respecto a la determinación del precio del contrato, se recomienda mantener en el expediente, el adecuado desglose de costes directos e indirectos y de los costes salariales estimados (artículo 100 LCSP), pero también los cálculos realizados y la referencia a las fuentes de los importes, ya sea precios recomendados por fabricante, importe medio de licitaciones anteriores o costes salariales según convenio colectivo, entre otros.

Contratación menor:

- Modificar la Instrucción 6/2018, eliminando las unidades funcionales que no cuenten con presupuesto, financiación y competencias propias para la adjudicación.
- Para la contratación de prestaciones recurrentes o periódicas deberán utilizarse el procedimiento abierto simplificado, acuerdos marco, y resto de procedimientos previstos en la LCSP y restringir la utilización del contrato menor a supuestos concretos y puntuales.

Encargos a medio propio.

- El expediente administrativo debe incluir una memoria técnica y una memoria económica claras y concretas para que el objeto del encargo esté perfectamente definido. La memoria técnica debe presentar el nivel de desglose que permita el seguimiento a lo largo de la vida del mismo y detectar posibles desviaciones materiales o temporales. La memoria económica debe evaluar la rentabilidad económica del recurso al encargo, con valoración de recursos humanos y materiales dedicados a la actividad que se trate y con un calendario de pagos o hitos contractuales.

5.2. Seguimiento de la adopción de recomendaciones del ejercicio anterior.

A continuación se exponen las medidas adoptadas por la Universitat respecto de las recomendaciones contenidas en el informe de auditoría del ejercicio anterior y que hemos podido comprobar durante el desarrollo de nuestro trabajo.



Contratación Administrativa.

- La Universitat ha desarrollado una aplicación informática para la gestión y adecuada tramitación de los contratos menores, la cual permite mantener un registro de todos los celebrados y obtener información sobre la tipología de los mismos. Si bien la puesta en marcha definitiva de dicha aplicación se ha realizado en el ejercicio 2019.
- La Oficina de Control Interno ha actualizado las referencias normativas que se incluyen en sus informes de fiscalización previa.

Valencia, a 29 de octubre de 2019

GESEM AUDITORES
Y CONSULTORES, S.L.P.

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA GENERALITAT

SOCIO AUDITOR

VICEINTERVENTOR GENERAL
DE CONTROL FINANCIERO Y AUDITORIAS