

Jesús Picó Romero
Técnico de auditoría
Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana
Robert Cortell Giner
Letrado jefe
Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana

El inventario de entes sujetos a rendición de cuentas (INVENS) y su puesta en marcha por la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana

RESUMEN/ABSTRACT:

La reciente ampliación legal del ámbito subjetivo de actuación de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, determina que puedan someterse a fiscalización entes cuyas cuentas no se integren ni acompañen a las cuentas generales previstas en la normativa propia de los subsectores autonómico, local y universitario que constituyen el sector público valenciano.

La existencia de un inventario de entes sujetos a fiscalización (INVENS), que se actualizará permanentemente, resulta imprescindible para controlar debidamente que todos los entes sujetos a rendición de cuentas cumplen con esta obligación.

The recent legal extension of the subjective scope of action of the Audit Office of the Region of Valencia determines that entities whose accounts are not integrated or accompanied by the general accounts foreseen in the regulations of the autonomous, local and university subsectors that make up the Valencian public sector can be audited.

The existence of an inventory of entities subject to audit (INVENS), which will be continuously updated, is essential to duly control that all entities subject to accountability comply with this obligation.

INVENTARIO DE ENTES SUJETOS A FISCALIZACIÓN, FINANCIACIÓN MAYORITARIA, CONTROL DE GESTIÓN, SECTOR PÚBLICO
INVENTORY OF ENTITIES SUBJECT TO AUDIT, MAJORITY FUNDING, MANAGEMENT CONTROL, PUBLIC SECTOR

El ámbito subjetivo de actuación de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana (en adelante, SC) es más amplio que el recogido en la legislación presupuestaria y hacendística aplicable a la Generalitat Valenciana, a las entidades locales y a las universidades, tal como se define actualmente en su ley reguladora.

Esta mayor amplitud determina la existencia de entes que, no formando parte de dichos sectores públicos ni integrando ni acompañando sus cuentas a sus respectivas cuentas generales, tienen ahora la obligación de rendirlas y de sujetarse a fiscalización, pues quedan integrados en un redefinido sector público valenciano.

La experiencia demuestra, por otra parte, que existen entes públicos que incumplen sus obligaciones legales, tanto de integración de sus cuentas en las respectivas cuentas generales del sector público al que están adscritos, como de rendición de cuentas, especialmente, en el nivel público local. Y que otros entes controlados y/o financiados mayoritariamente por el sector público, emplean la “ingeniería de la personalidad jurídica” para sustraerse a las obligaciones de rendición de cuentas públicas.

La manera de controlar todas estas situaciones y obligaciones ha sido la creación del INVENS.

1. INTRODUCCIÓN

El nuevo Reglamento de Régimen Interior de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana (en adelante, RSC¹), cuya entrada en vigor se produjo el 1 de junio de 2018, reguló el inventario de entes sujetos a rendición de cuentas (en adelante, INVENS), determinando su contenido y publicidad, los responsables de las funciones de llevanza, autorización y actualización, así como los procedimientos para las inscripciones de las altas y bajas de los entes.

El RSC se adaptó a la Ley de Sindicatura de Comptes (en adelante, LSC²), cuya nueva redacción supuso una ampliación de la definición del ámbito subjetivo de fiscalización, conforme se indica en el Acuerdo de 4 de junio de 2018 del Consell de la Sindicatura de Comptes³ (en adelante, Acuerdo del Consell), en los siguientes términos:

“[...] con objeto de incorporar al mismo cualquier ente instrumental que esté situado en la órbita de lo público, con independencia de que dicha situación venga

determinada por la participación o la financiación mayoritarias, o por el dominio efectivo, de un ente del sector público valenciano.”

El Acuerdo del Consell reguló la forma y los criterios de rendición de la cuentas de los entes instrumentales que, formando parte del *sector público valenciano*, no integren ni acompañen sus cuentas a la Cuenta General de la Generalitat o de una entidad local.

De acuerdo con lo establecido en la disposición transitoria única del RSC, en primer lugar, se ha dado el alta en el INVENS (alta inicial) a todos los entes que figuran en los antecedentes que allí se señalan.

La actualización del INVENS se está llevando a cabo de manera permanente, tal como ordena el artículo 2 del RSC, con arreglo a los procedimientos que allí se detallan.

2. ANÁLISIS DE LA NORMATIVA

2.1 Ley de la SC

El artículo 2.1 de la LSC amplía el sector público valenciano, al efecto de delimitar el ámbito subjetivo que debe ser objeto de fiscalización, pues incluye en el mismo:

- a) *La administración de la Generalitat.*
- b) *La administración local de la Comunitat Valenciana.*
- c) *Las universidades públicas valencianas.*
- d) *Los organismos, las entidades, las sociedades mercantiles, las fundaciones de sector público, los consorcios y, en general, toda persona jurídica bajo cualquier modalidad admitida en derecho que, de forma directa o indirecta, se encuentre en alguna de estas situaciones:*
 - Que esté participada o financiada mayoritariamente por la Generalitat, por las entidades locales y/o por las universidades públicas valencianas, o si su participación minoritaria sumada implica, en un mismo ente, participación mayoritaria.
 - Que la Generalitat, las entidades locales y/o las universidades públicas valencianas controlen su gestión o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.
 - Que la legislación presupuestaria que le resulte de aplicación la integre en el sector público.

¹ Resolución de 23 de mayo de 2018, del síndic major, por la que se dispone la publicación del Reglamento de Régimen Interior de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana (DOGV núm. 8308 de 01.06.2018).

² Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Comptes, de acuerdo con la nueva redacción y artículos reenumerados por la Ley 16/2017, de 10 de noviembre, de la Generalitat (DOGV núm. 8169 de 14.11.2017).

³ ACUERDO de 4 de junio de 2018, del Consell de la Sindicatura de Comptes, por el que se aprueba la instrucción para regular la forma y plazo de la rendición de cuentas de las entidades que, aun formando parte del sector público valenciano, a efectos del ejercicio de la función fiscalizadora de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, no integran sus cuentas en la Cuenta General de la Generalitat ni en la de una entidad local, ni tampoco las acompañan a las mismas (DOGV núm. 8314 de 11.06.2018).

e) *Otras entidades que determinen las leyes que emanen de Les Corts.*

f) *Las instituciones de la Generalitat previstas en el Estatuto de autonomía.*

La ampliación del ámbito subjetivo de fiscalización se produce, fundamentalmente, por la delimitación de la letra d), cuyas características principales, que deben servir para determinar si un ente forma parte del *sector público valenciano* y, por consiguiente, debe ser integrado en el INVENS, son las siguientes:

- Es indiferente la forma jurídica del ente.
- La participación y la financiación son independientes entre sí. No es necesaria la participación directa o indirecta mayoritaria, si existe financiación directa o indirecta mayoritaria, y viceversa.
- Es indiferente que el dominio efectivo se produzca por el control de la gestión o por el nombramiento de más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia, e independiente de la situación de financiación o participación, de forma que mientras exista dominio efectivo no tiene por qué ser necesaria una financiación o participación mayoritaria, directa o indirecta.

Nos encontramos ante una delimitación legal del *sector público valenciano* sujeto a la fiscalización de la Sindicatura más amplia que la recogida en la legislación presupuestaria y hacendística aplicable a la Generalitat, a las entidades locales y a las universidades.

Esta mayor amplitud del ámbito de actuación de la Sindicatura determina la existencia de entes que estarán obligados a rendirle cuentas, aunque sus cuentas no se integren ni acompañen a las cuentas generales previstas en la normativa autonómica, local o universitaria.

A continuación exponemos los distintos criterios de delimitación del sector público existentes, a efectos de destacar las diferencias con respecto al nuevo ámbito subjetivo definido por la LSC.

2.2 Normativa hacendística y presupuestaria

En primer lugar, debe analizarse qué entes integran el sector público de la Generalitat Valenciana, según lo dispuesto en el artículo 2 de la LHPV⁴. Y, a dicho respecto, cabe destacar que la referida norma legal utiliza una técnica de delimitación consistente en enunciar una tipología de formas de personificación, con el objeto de concretar, en relación con cada uno de los tipos de entes, los requisitos necesarios para que se produzca la integración en dicho sector.

Las principales diferencias que resultan de dicha regulación, con respecto a la LSC, son las siguientes:

- **Sociedades mercantiles:** La LHPV establece unos supuestos cerrados y tasados en los que no se tiene en cuenta la situación de financiación mayoritaria, directa e indirecta, ni la situación de control efectivo (salvo respecto de las sociedades integradas en un grupo), a diferencia de lo que ocurre en la LSC, que contempla ambas situaciones.
- **Fundaciones:** La LHPV tampoco tiene en cuenta la situación de financiación mayoritaria, directa e indirecta, que sí prevé la LSC.
- **Consortios:** Según el artículo 158 de la LHPV, para que se produzca la integración de un consorcio en el sector público instrumental de la Generalitat no basta con que haya sido adscrito a aquélla, pues dicho precepto exige un requisito adicional: el de la sujeción, directa o indirecta, al poder de decisión de la Generalitat. Por tanto, dado que la LSC no establece dicho requisito adicional, puede darse la posibilidad de que existan consorcios que deban incluirse en el INVENS (nivel autonómico) y, sin embargo, no integren sus cuentas en la Cuenta General de la Generalitat, por lo que deberán rendirlas autónomamente.

En segundo lugar, procede examinar la normativa contable de las entidades locales, y de la misma se deduce que la Cuenta General debe integrarse o acompañarse por las cuentas de cualquier ente dependiente de la entidad local incluido en el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF), que comentaremos más adelante.

En tercer lugar, cabe tener en cuenta la normativa que afecta a las universidades públicas, donde se pone de manifiesto que aquellos entes, en cuyo capital o fondo patrimonial equivalente tengan participación mayoritaria las universidades, quedan sometidos a la obligación de rendir cuentas en los mismos plazos y procedimiento que las propias universidades.

Se observa, pues, que según dicha normativa la obligación de rendición no contempla las situaciones de dominio efectivo o de financiación mayoritaria, por lo que en el ámbito de las universidades públicas podrían existir otros entes instrumentales que deberían integrarse en el INVENS por cumplir los requisitos del artículo 2.1 de la LSC.

⁴Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.



En cuarto lugar, hemos de referirnos a la LRJSP⁵, que establece como básico el régimen de adscripción a una administración pública tanto para las fundaciones del sector público como para los consorcios, destacando que, entre los criterios para dicha adscripción, se encuentra la financiación mayoritaria (artículos 120 y 129, en relación con la disposición final decimocuarta).

Por tanto, si la propia entidad no cumple adecuadamente con lo dispuesto en los referidos preceptos, existirán consorcios y fundaciones no adscritos a un ente del sector público valenciano, bien por omisión o bien por aplicación incorrecta de los criterios de adscripción previstos.

En quinto y último lugar, cabe hacer referencia a la legislación de estabilidad presupuestaria. En dicho ámbito, en términos generales, se constata que el ámbito subjetivo de la LOEPSF coincide sustancialmente con el establecido en el artículo 2.1 de la LSC, si bien pueden producirse diferencias en cuanto a la sectorización concreta de determinados entes multinivel, pues existen casos en los que este tipo de entes son de sectorización estatal, a efectos de estabilidad presupuestaria, mientras que a efectos de la LSC deben considerarse incluidos en el sector público valenciano.

El artículo 11 de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, que desarrolla la LOEPSF, define los sujetos integrantes del Inventario de Entes Dependientes de las Comunidades Autónomas, y establece que los sujetos integrantes del Inventario de Entes del Sector Público Local seguirán siendo los previstos en el Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de

⁵ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales.

Es de notar que el Real Decreto 696/2013, de 20 de septiembre, al modificar el Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, atribuyó a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) la integración y gestión en el Inventario de Entes del Sector Público Estatal (INVENTE) de los inventarios correspondientes a los sectores autonómico y local, además de su publicación como instrumento que garantice la ordenación, información, transparencia y control de las entidades del sector público. En la actualidad, el artículo 13.1.k) del Real Decreto 1113/2018, de 7 de septiembre, mantiene esta atribución competencial.

3. LA FINANCIACIÓN MAYORITARIA

Una de las principales novedades del nuevo ámbito subjetivo de la LSC es la integración en él de cualquier persona jurídica que se encuentre en la situación de estar financiada mayoritariamente por el sector público.

A partir del análisis de normativas de distinta naturaleza, se ha delimitado esta situación, prefijando unos criterios para su determinación.

3.1 Análisis del SEC2010: la financiación mayoritaria como indicador del control de gestión

Para determinar el alcance de este criterio, es necesario repasar qué dice al respecto el Reglamento (UE) 549/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de

Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea (SEC2010).

Análisis de la normativa

Se han revisado los apartados 20.05, 20.15, 20.303, 20.306, 20.307, 20.309 del SEC2010, que indican, en resumen:

- El sector público está formado por las administraciones públicas y las sociedades públicas.
- El sector administraciones públicas comprende de todas las unidades de las administraciones públicas y todas las instituciones sin fines de lucro (ISFL) no de mercado controladas por las unidades de las administraciones públicas.
- Se considera que se tiene el control de una ISFL cuando se puede determinar la política general o el programa de la misma, debiendo tenerse en cuenta cinco indicadores de control, entre los que está el grado de financiación.
- El control de una unidad institucional o de una entidad se define como la capacidad para determinar su política general, que puede ser a través de los derechos propios de una única unidad del sector público o a través de los derechos colectivos de muchas unidades.

En general, uno de los problemas más difíciles de resolver es cuándo nos encontramos ante una tutela cuya intensidad nos permite llegar a la conclusión de que dicho control existe.

Debe tenerse en cuenta lo siguiente:

- El control debe ser de tal naturaleza que permita a la Administración entrar dentro del ámbito de la política de gestión de la entidad de que se trate y no de un mero control de regularidad (STJUE 1 de febrero de 2001, asunto C-237/99).
- Un mero control a posteriori no se ajusta al requisito de control de la gestión que establece el artículo 1, letra b), párrafo segundo, tercer guion, de la derogada Directiva 93/36. En cambio, se ajusta a tal requisito una situación en la que, por una parte, los poderes públicos controlan no sólo las cuentas anuales del organismo de que se trate, sino también su gestión corriente desde el punto de vista de los principios de imagen fiel, legalidad, eficiencia, rentabilidad y racionalidad y, por otra, estos mismos poderes públicos están autorizados a visitar los locales e instalaciones de dicho organismo y a informar de los resultados de tales controles a un ente público territorial que, a través de otra sociedad, posee el capital del or-

ganismo en cuestión (STJUE de 27 de febrero de 2003, Adolf Truley).

Más en concreto, el SEC2010, para determinar si una unidad institucional o una entidad están o no controladas por las administraciones públicas, atiende a varios indicadores, entre los que se encuentran, según el apartado 20.309:

“[...] i) Otros. El control también puede proceder de las competencias otorgadas en los estatutos sociales o de derechos que figuren en los documentos de constitución de una entidad, por ejemplo limitar las actividades, objetivos y aspectos operativos, aprobar los presupuestos o evitar que la entidad cambie los documentos de constitución, se disuelva, apruebe dividendos, o dé por terminada su relación con el sector público. Una entidad que haya sido total o casi totalmente financiada por el sector público se considera controlada si los controles de esa fuente de financiación son lo suficientemente restrictivos para dictaminar la política general en esa área.”

Por tanto, según el SEC2010, el criterio a tener en cuenta para delimitar el sector público es la existencia de un control, directo o indirecto, entendido el término de “control” como la capacidad para determinar la política general del ente.

Para el SEC2010, la financiación mayoritaria es un indicador de que existe dicho control; en cambio, para el artículo 2.1.d) de la LSC, el haber recibido financiación mayoritaria pública constituye por sí mismo un requisito integrador de la entidad perceptora en el sector público valenciano.

3.2 Análisis de la normativa española sobre subvenciones

El análisis de lo dispuesto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), y en el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (RLGS), nos permite inferir un criterio diferenciador entre las aportaciones recibidas por un ente que pueden ser indiciarias de la existencia de un control de gestión sobre el mismo y las que no.

Según el artículo 2, apartado 2, de la LGS:

“No están comprendidas en el ámbito de aplicación de esta ley las aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones públicas, para financiar globalmente la actividad de la Administración a la que vayan destinadas, y las que se realicen entre los distintos agentes de una Administración cuyos presupuestos se integren en los Presupuestos Generales de la Administración a la que pertenezcan, tanto si se destinan a financiar globalmente su actividad como a la realización de actuaciones concretas a desarrollar en el marco de las funciones que

tenga atribuidas, siempre que no resulten de una convocatoria pública.”

A su vez, el RLGS, en el apartado 2 de su artículo 2 delimita el concepto de “financiación global”, en los siguientes términos:

“2. A los efectos de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 2 de la Ley General de Subvenciones, se entenderá por financiación global las aportaciones destinadas a financiar total o parcialmente, con carácter indiferenciado, la totalidad o un sector de la actividad de una Administración Pública o de un organismo o entidad pública dependiente de ésta.”

En nuestra opinión, la exclusión de las aportaciones dinerarias señaladas del ámbito de aplicación de la LGS, se debe a que en ellas prima la finalidad de financiación sobre la de fomento.

En cambio, cuando se trata de aportaciones resultantes de una convocatoria pública, no se contempla dicha exclusión, ya que prima la finalidad de fomento sobre la de financiación. Por tanto, si media convocatoria pública, no se da el supuesto de financiación previsto en el artículo 2.1.d) de la LSC.

Por otra parte, es oportuno traer también a reflexión el concepto de “financiación pública”, delimitado en el apartado 21 de la STJUE de 3 de octubre de 2000 (Asunto C-380/98) sobre la Universidad de Cambridge: “No toda suma abonada por una entidad adjudicadora tiene por efecto crear o reforzar una relación específica de subordinación o de dependencia. Únicamente cabrá calificar de «financiación pública» aquellas prestaciones que financien o apoyen las actividades de la entidad de que se trate mediante una ayuda económica abonada sin contraprestación específica”.

Una primera conclusión es, pues, que cuando un ente recibe fondos públicos derivados de una convocatoria pública o abonados con contraprestación, quedarán excluidos dichos fondos del concepto de financiación previsto en la LSC.

3.3 Análisis de la normativa contable

La financiación pública debe ser mayoritaria. Hay que definir qué se entiende por mayoritaria y cómo se calcula la misma. Al respecto, vuelve a ser apropiado traer a colación lo indicado en la STJUE de 3 de octubre de 2000:

“28. A este respecto, es preciso examinar si el término «mayoritariamente» corresponde a un porcentaje determinado, o si procede darle otro significado.”

“33 Habida cuenta de lo expuesto, procede responder a la segunda cuestión que el término «mayoritariamente», que figura en el artículo 1, letra b), párrafo segundo, tercer guion, de cada una de las Directivas 92/50,

93/36 y 93/37, debe interpretarse en el sentido de que significa «más de la mitad».”

“37 En su cuarta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente, a fin de determinar si la Universidad es una «entidad adjudicadora» en relación con la adjudicación de un contrato determinado, pregunta, por un lado, qué período debe tomarse en consideración para el cálculo de su modo de financiación y, por otro lado, de qué manera deben tenerse en cuenta los cambios que puedan producirse en el transcurso del procedimiento correspondiente.”

“40 Por consiguiente, la calificación de «entidad adjudicadora» de un organismo como la Universidad debe efectuarse sobre una base anual y el período que debe considerarse más adecuado para calcular el modo de financiación de dicho organismo es el ejercicio presupuestario en que se inicia el procedimiento de adjudicación de un contrato determinado.”

“44 Habida cuenta de las consideraciones expuestas, procede responder a la cuarta cuestión que la calificación de «entidad adjudicadora» de un organismo como la Universidad debe efectuarse sobre una base anual y que el período que debe considerarse más adecuado para calcular el modo de financiación de dicho organismo es el ejercicio presupuestario en el que se inicia el procedimiento de adjudicación de un contrato determinado, debiendo entenderse que dicho cálculo ha de efectuarse tomando como base las cifras disponibles al inicio del ejercicio presupuestario, aunque tengan el carácter de previsiones.”

Por ello, se concluye que la financiación es mayoritaria cuando es superior al 50% y su cálculo debe efectuarse en cómputo anual, que es el ejercicio presupuestario, siendo la mejor fuente de información al respecto, las cuentas anuales del ente.

El análisis de la normativa contable lleva a concluir que la mejor base de cálculo de las cuentas anuales es la cuenta de pérdidas y ganancias, la cuenta del resultado económico-patrimonial o la cuenta de resultados, según las distintas denominaciones que se asignan en los distintos planes contables.

Procede comparar, para varios ejercicios, si los ingresos de origen público son superiores a los de origen privado, considerando el importe total de los ingresos de explotación o de la actividad, que figuran en los distintos planes de contabilidad privados españoles.

En este sentido, la financiación atiende al principio contable del devengo, siendo indiferente el momento en el que se produce el cobro de los fondos. Por ello, respecto de una financiación pública de capital o que debe registrarse inicialmente en el patrimonio neto, en el cál-

culo que se realice se tomará solo el importe imputado en el ejercicio a la cuenta.

3.4 Conclusión

Por todo ello, se entiende que existe financiación mayoritaria, si se cumplen los siguientes requisitos:

- Que el ente financiador sea la Generalitat, las entidades locales y/o las universidades públicas valencianas.
- Que la financiación no provenga de una convocatoria pública.
- Que la financiación haya sido abonada sin contraprestación del ente.
- Que la financiación sea superior al 50% sobre la base de cálculo de las partidas de la cuenta de pérdidas y ganancias que integran los ingresos de explotación o de la actividad, de las cuentas anuales.
- Que, aun no cumpliendo todos o alguno de los cuatro requisitos anteriores, se evidencie que los controles de esa fuente de financiación son lo suficientemente restrictivos para dictaminar la política general del ente.

Si se presentan dudas respecto del cumplimiento de los requisitos referidos anteriormente, se considerarán indicios de que no se produce su cumplimiento y, por tanto, no existe financiación mayoritaria, cuando se den todas o algunas de las circunstancias siguientes:

- La financiación se ha producido solo en un año, no en los anteriores ni se prevé en los siguientes.
- La participación en el capital o en fondo social de la entidad financiadora en el ente, es inferior al 25%.
- El ente no ha sido creado por decisión pública ni mediante la aprobación de una ley.

Finalmente, cabe destacar que la financiación puede adoptar muchas formas, y que lo fundamental es determinar la existencia de una ventaja, es decir, un beneficio económico que una empresa no podría haber obtenido en condiciones normales de mercado.

4. DISEÑO INICIAL

El INVENS se configura como un documento electrónico que contiene, en sus filas, a todos los entes inscritos, con información diferente para cada ejercicio económico; y, en sus columnas, campos idénticos para todos los ejercicios, con la información variable que les da valor. El punto de partida ha sido el ejercicio 2017, aunque ya se han incluido también los ejercicios 2018 y 2019, y sucesivamente se incluirán los ejercicios siguientes.

4.1 Campos

En el artículo 2 del RSC se establece el siguiente contenido obligatorio del INVENS, que se muestra acompañada de sus nombres de campo correspondientes:

- Cuentas que han sido rendidas: Ejercicio
- Fecha rendición: Fecha de rendición
- Incidencias: Incidencias / observaciones

Se ha añadido un contenido más amplio para que cualquier usuario pueda conocer de una manera más útil, sencilla y sistemática, cuáles son los entes que están obligados a rendir cuentas a la SC y que, por tanto, son objeto de fiscalización. En este sentido, se ha considerado oportuno establecer los siguientes dieciséis campos adicionales a los tres anteriores, cuyos nombres son:

- NIF
- Código
- Nivel
- Tipo de ente
- Nombre
- Ámbito territorial
- Adscripción
- NIF ente principal
- Número de entes de la unidad institucional
- Tipo ente principal
- Nombre ente principal
- Fecha alta
- Fecha baja
- Cuenta general (referida a la obligación de integrar o acompañar)
- Cuentas rendidas (referido a su cumplimiento o no)
- Demora en días (referido a la demora en la rendición referida a la fecha de la última actualización)

El contenido y la delimitación de cada uno de los campos han sido definidos previamente, y el resultado de dicho análisis se ha incorporado a un Manual de Procedimientos del INVENS (Manual), cuya primera versión ya se encuentra elaborada, pendiente de su aprobación definitiva.

Se distinguen entre campos que valoran a los entes inscritos y otros que valoran la rendición de cuentas, así como entre aquellos campos que se calculan de manera automática, de los que deben ser definidos en cada caso en relación a los entes o grupos homogéneos de entes.

Interesa destacar al respecto, por su importancia para el adecuado funcionamiento del INVENS, cómo se han configurado los campos: “Nivel”, “Adscripción” y “Cuenta General”, todos ellos necesitados de una definición y que son los que plantean una mayor complejidad.

Nivel

Los tres posibles valores son:

- Autonómico
- Local
- Multinivel

Se integrarán en el nivel autonómico, a efectos de INVENS, todos los entes del sector público valenciano que no formen parte del sector público local, de acuerdo con lo previsto en la legislación de régimen local. Por tanto, se encuadrarán en aquél, en todo caso, la Administración de la Generalitat, su sector instrumental, las instituciones estatutarias, las universidades públicas y las cámaras de comercio. Además, se considerará que pertenecen a este nivel todos aquellos entes que resulten así encuadrados, en aplicación de los criterios que a continuación se verán.

No cabe una cuarta opción, ni siquiera la de “A determinar”, por cuanto resulta esencial la asignación de uno de los tres valores para canalizar adecuadamente la rendición de cuentas ante la Sindicatura.

La asignación a cada ente de uno de estos tres niveles, se ajusta a las reglas siguientes, cuando se trata del alta inicial:

- En el caso de que coincida el nivel que figure en los antecedentes obrantes en la SC y en el Tribunal de Cuentas (TCu), con el que venga reflejado en el INVENTE, dicho nivel se da por bueno y no hay necesidad de realizar más actuaciones.
- Cuando no existe la referida coincidencia, se da el alta según los antecedentes, salvo que estos adolezcan de contradicciones, en cuyo caso se asigna al ente el nivel previsto en el INVENTE. En uno y otro caso, después del alta inicial, se debe pedir información.
- Una vez recibida la información, se asigna el nivel que le corresponda de acuerdo con lo previsto en los estatutos, en los acuerdos constitutivos o en la normativa aplicable. En su defecto, se mantiene el nivel asignado en aplicación de lo previsto en la regla anterior.
- Cuando se trata de realizar altas o modificaciones posteriores al alta inicial, la asignación de niveles se ajusta a las reglas siguientes:
- En el caso de que coincida el nivel que resulte de la información obtenida en el expediente de alta con el recogido en el INVENTE, se da por bueno el nivel indicado en éste último.
- Cuando no existe tal coincidencia, se asigna el nivel de acuerdo con los estatutos del ente o con sus acuerdos constitutivos o normativa

aplicable. En su defecto, se hace constar en el INVENS el nivel que figure en el INVENTE.

- Si, para evitar contradicciones, no se puede determinar con arreglo a los criterios anteriores la pertenencia al nivel autonómico o local, dada la existencia de financiación, participación o control de un ente de otro sector público distinto al valenciano, se le asignará el valor: “Multinivel”.
- Hasta ahora, solo existe un ente que haya sido clasificado de este modo: se trata de un consorcio participado por el Estado, la Generalitat Valenciana y una entidad local valenciana. La participación sumada de estos entes es del 100%, pero la de cada uno de ellos es minoritaria. El consorcio pertenece al sector público valenciano, si computamos conjuntamente las participaciones de la Generalitat y de la entidad local valenciana, pero al propio tiempo, las cuentas del consorcio se integran en la Cuenta General del Estado.

Es de prever que tendremos problemas de asignación de valor en este campo cuando estemos ante entes que cuenten con la participación o financiación minoritaria de varios entes, que sumada suponga participación mayoritaria, o cuando existan entes que indebidamente no estén adscritos.

Por ello, las reglas expuestas, en el caso de que su estricta aplicación lleve a resultados contradictorios entre entes de similares características, deben aplicarse de manera prudente, adaptándolas al caso concreto cuando sea preciso.

Adscripción

Los tres posibles valores son:

- Principal
- Adscrito
- A determinar

Los entes principales son aquellos que disponen de capacidad de libre decisión para el gobierno y administración de los intereses propios de los mismos. Los siguientes tipos de entes, cuya lista no es cerrada, se consideran, en principio, con el valor de campo “Principales”:

- Administración autonómica
- Institución estatutaria
- Universidad
- Cámara de comercio
- Diputación provincial
- Ayuntamiento
- Entidad local menor
- Mancomunidad
- Área metropolitana

- Otra institución sin fines de lucro

Son entes adscritos aquellos que se sitúan en una relación de dependencia con respecto a un ente principal, de los que figuran en el anterior listado no cerrado.

Para la asignación de la adscripción cuando se trata del alta inicial o de altas posteriores, se tienen en cuenta reglas similares a las que se aplican para la asignación del nivel, con la particularidad de que, en este caso, si no se puede determinar la adscripción de acuerdo con los criterios expuestos, se elige la opción “A determinar”, hasta que pueda aclararse la cuestión. En el campo “Incidencias / observaciones”, se hace constar que dicha circunstancia no exime al ente de rendir sus cuentas, antes del 30 de junio del año siguiente al ejercicio de que se trate, a través de la sede electrónica de la SC.

Cuenta general

Los tres posibles valores son:

- Sí
- No
- A determinar

Consideramos importante saber si las cuentas de un ente integran o acompañan a la Cuenta General de la Generalitat o a la Cuenta General de una Entidad Local o a ninguna de las dos, por cuanto el plazo legal y los procedimientos de rendición pueden ser distintos.

En ocasiones, transitoriamente, pueden existir dudas sobre si un ente debe o no integrarse en la Cuenta General o en qué Cuenta General. El procedimiento para su determinación comportará dar la debida audiencia a los entes interesados. Hasta que este proceso no esté concluido, conviene disponer del valor de campo “A de-

terminar” y, mientras se permanezca en esa situación, el ente afectado rendirá sus cuentas de manera independiente.

Lo que se pretende es que el INVENS muestre la realidad de la manera más actualizada y sencilla posible, por lo que es preciso que las situaciones de indeterminación sean mostradas y no paralicen ni perjudiquen la rendición de cuentas.

4.2 Idioma

Dado que la información debe mostrarse en la sede electrónica de la Sindicatura, y que cualquier persona puede estar interesada en consultarlo, el INVENS aparece en los dos idiomas oficiales de la Comunitat: castellano y valenciano.

En el Manual se detallan los procedimientos y controles para que en todo momento se mantenga la debida correspondencia entre las dos versiones idiomáticas.

4.3 Visualización en la sede electrónica

La SC ha adquirido en el primer trimestre de 2019 la aplicación informática “Tableau desktop professional edition”, que es una herramienta que permite el análisis visual y eficiente, en tiempo real, de datos, y cuyo diseño se contiene en el Manual, todo ello sin perjuicio de que el INVENS completo puede descargarse en un formato reutilizable. De esta forma, puede visualizarse mediante varias posibilidades de consulta y análisis que lo hacen útil, sencillo e intuitivo.

El INVENS puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.sindicom.gva.es/inventario-de-entes-sujetos-a-rendicion-de-cuentas>



5. ALTA INICIAL DE ENTES

El artículo 12.a) del RSC establece que, al síndic mayor, le corresponde la función de autorizar el INVENS, así como sus actualizaciones, lo que se lleva a cabo a través de las correspondientes resoluciones. La que se corresponde con el alta inicial, que es la núm. 64, de fecha 9 de abril de 2019, fue publicada en el *Bulletí Oficial de les Corts Valencianes* (BOCV núm. 357, de 12.04.2019) y en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* (DOGV núm. 8528, de 12.04.2019).

El alta inicial se aplicó a la información del ejercicio 2017, y afectó a todos los entes que figuraban en los antecedentes a que se refiere la disposición transitoria única del RSC, es decir, a todos aquellos que ya estaban incluidos en el ámbito subjetivo de actuación de la Sindicatura antes de su ampliación legal.

A continuación, se detallan los pasos seguidos tanto para determinar los entes a incluir en el alta inicial como para comprobar si se disponía de todos sus valores de campo, con un grado de seguridad razonable. Se entiende por campo crítico aquel cuyo valor es “A determinar”. A los entes que tienen uno o varios campos críticos, y hasta que dichos campos estén determinados, se les considera “entes críticos”.

En el nivel autonómico

A partir de la información que proporciona la BADESPAV, que es una base de datos propia de la Sindicatura que incluye todos los entes que integran el sector público autonómico, se concluyó que eran 103 los entes que integraban el alta inicial: 19, principales; 77, adscritos; y solo 7 entes se consideraron críticos, de los que 5 eran consorcios de residuos no adscritos estatutariamente a ninguna entidad, y 2 eran instituciones feriales.

En el nivel local

Las fuentes de información empleadas para el alta inicial han sido las obrantes en la propia Sindicatura, las que figuran en la página web del TCu y otras tablas de datos de dicho organismo de las que disponemos.

Tras este trabajo, y aplicándose los criterios establecidos respecto del campo de adscripción, el resultado final fue una alta inicial de 865 entes: 615 principales, 237 adscritos y 13 entes críticos.

6. ACTUACIONES REALIZADAS Y EN CURSO

6.1 Procedimientos para los entes críticos incluidos en el alta inicial

A todos los entes que, pese a ser incluidos en el alta inicial, se consideraron críticos, debido a que los campos “Adscripción” y “Cuenta General” se encontraban en la situación “A determinar”, se les remitió un reque-

rimento de colaboración solicitando determinada información, para poder concluir sobre los valores correspondientes a dichos campos.

En general, se solicitó la siguiente información, para que se remitiera acompañada de los documentos acreditativos correspondientes:

- Si la entidad se encontraba comprendida o no en alguno de los supuestos previstos en el artículo 2.1.d) de la Ley de Sindicatura de Comptes.
- En qué medida y qué entes participaban en la entidad o la financiaban, o controlaban su gestión o nombraban a los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.
- Las cuentas anuales correspondientes a los ejercicios 2016 y 2017, formuladas por la entidad.
- Los estatutos en vigor.

A la vista de la información recibida, se ha concluido mantener como críticos a los 7 entes autonómicos, y respecto de los 13 entes críticos locales, se determinó que 3 eran entes principales, 4 eran adscritos y 3 debían ser dados de baja por estar extinguidos, mientras que otros 3 se mantuvieron como entes críticos.

6.2 Procedimientos de alta y baja de oficio, finalizados y en curso

El artículo 2º del RSC establece:

“2. La actualización del inventario será permanente, y a tal efecto la Sindicatura de Comptes dará de alta en el mismo, de oficio, previo trámite de audiencia de 15 días hábiles, a todas aquellas entidades sobre las que obtenga evidencia de que reúnen las condiciones previstas en el artículo 2.1 de la Ley de Sindicatura de Comptes para formar parte del sector público valenciano. En todo caso, se considerará que existe evidencia suficiente para iniciar el trámite del alta cuando se trate de entidades que figuren en el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local y estén adscritas a la Comunitat Valenciana o a su sector público local, o en cualquier otro registro de las administraciones públicas o del Tribunal de Cuentas. Asimismo se tendrá en cuenta la información del Banco de España en la medida en que pueda resultar útil. Las bajas y las modificaciones en el inventario se ajustarán a los mismos trámites.”

Una vez aprobado y publicado el INVENS, que en su primera versión solo incorporaba las entidades que, según los antecedentes, ya estaban sujetas a fiscalización, se procedió a completarlo con todos aquellos entes que la ampliación del ámbito subjetivo de actuación de la SC había incorporado, como novedad, a nuestra función fiscalizadora. De este modo, se detectaron un total de

23 entes de nivel autonómico y 125 de nivel local, que podían reunir las condiciones previstas legalmente para formar parte del sector público valenciano.

Por lo que se refiere a los entes de nivel autonómico, ya se ha realizado su análisis, concluyéndose el alta de 14 entes, según el detalle siguiente: 1, multinivel; 2, principales; 3, adscritos; y 8, críticos. Del resto de entes, un total de 6, no cumplían las condiciones para integrarse en el sector público valenciano, y había 3 que estaban extinguidos.

En cuanto a los entes de nivel local, solo se ha analizado y finalizado la información relativa a 40 entes; otros 24, están en tramitación, y el resto se encuentra pendiente de iniciar su análisis. De los que ya examinados, se ha concluido el alta de 28 entes, con el detalle siguiente: 21, adscritos; y 7, críticos. Del resto de entes, había 6 que no reunían las condiciones para integrarse en el sector público valenciano, y otros 6 estaban extinguidos.

6.3 Actualizaciones periódicas

Dado que el RSC establece la actualización permanente del INVENS, se ha considerado oportuno que la misma se realice en las siguientes fechas, atendiendo a los distintos plazos de rendición legales de los entes locales y autonómicos:

- 31 de enero
- 28 de febrero
- 30 de noviembre

No obstante, la experiencia nos irá marcando la conveniencia de modificar o no este calendario, que es provisional.

Los pasos seguidos para las actualizaciones están siendo los siguientes:

- Se obtiene el informe de rendición de cuentas del TCU y la información de BADESPAV, y se comparan los resultados obtenidos con la situación de los entes en el INVENS, para ver qué entes y campos pueden tener cambios, especialmente: altas, bajas y nuevas fechas de rendición. A partir de esta información, se tramitan los expedientes que procedan.
- Se incorporan todos los cambios surgidos desde la última actualización, como consecuencia de la resolución de los distintos expedientes tramitados.

No todos los cambios en campos dan lugar a una resolución del síndic major. En este sentido, se considera necesario que exista tal resolución solo cuando se produzcan todas o algunas de las siguientes circunstancias:

- Un ente nuevo
- La baja de un ente
- La determinación de aquellos campos de entes críticos que estaban “A determinar”

- El cambio de nombre o de forma jurídica de un ente
- El cambio de adscripción o de nivel del ente

El resto de variaciones en campos, como pueden ser: “Fecha de rendición”, “Demora en días”, “Ejercicio”, “Incidencias y observaciones”, etcétera, no dan lugar a una resolución del síndic major.

Por otra parte, en enero de cada año, se obtiene de las respectivas sedes electrónicas la información del INVENTE, TCU y sectorización del Banco de España, y se compara con la información contenida en el INVENS.

Está previsto incorporar otros procedimientos masivos para detectar la existencia de nuevos entes que cumplan la condición del artículo 2.1 de la LSC, como por ejemplo: consultas a la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS), análisis de los capítulos 4 y 7 de la liquidación del presupuesto de la Generalitat Valenciana, entre otros.

6.4 Situación actual

En la última actualización del INVENS, de 28 de febrero de 2020, ya figuran inscritos 1.009 entes para el ejercicio 2019, frente a los 968 del alta inicial, según el siguiente detalle por niveles:

- En el nivel autonómico, figuran ahora 122 entes, 19 más que en el alta inicial, de los que son: 21, principales; 88, adscritos; y 13, críticos, todo ello tras la realización sobre 30 entidades de requerimientos de colaboración y aperturas de expedientes de alta de oficio, además de la existencia de algunas altas por la creación legal de nuevos entes.
- En el nivel local, figuran ahora 887 entes, 22 más que en el alta inicial, de los que son: 619, principales; 259, adscritos; y 9, críticos, todo ello tras la realización sobre 64 entidades de requerimientos de colaboración y aperturas de expedientes de altas y bajas de oficio.
- Existe un nuevo y único ente multinivel.

En definitiva, las principales circunstancias concurrentes que han llevado a que determinados entes, que antes no rendían cuentas a la Sindicatura, tengan ahora que cumplir con dicha obligación, tras su inscripción en el INVENS, son las siguientes:

Entes de nivel local:

- 14 entes participados de forma mayoritaria, directa o indirectamente, por un solo ayuntamiento, que han estado incumpliendo su obligación de rendir cuentas y de integrarlas en las respectivas cuentas generales.

- 7 entes que no han sido disueltos formalmente, por lo que están sujetos a la fiscalización de la Sindicatura, aunque no tengan actividad.
 - 2 consorcios activos, que deben rendir cuentas aunque no estén legalmente adscritos a ninguna administración pública.
 - 2 sociedades de capital con participación mayoritaria conjunta entre dos entidades locales de la comunidad valenciana, pero ninguna de ellas en más de un 50%.
- Entes de nivel autonómico:
- 6 consorcios de residuos activos que deben rendir cuentas aunque no estén legalmente adscritos a ninguna administración pública.
 - 5 entes con financiación mayoritaria pública valenciana.
 - 3 entes con financiación mayoritaria y control de gestión público valenciano.
 - 3 entes sujetos a control de gestión público.

BIBLIOGRAFÍA

Castillo Blanco, F. A. (2017). La incidencia de la nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público en los instrumentos de cooperación del Estado Autonómico: especial referencia a los consorcios públicos. *Diario de Derecho Municipal*, IUSTEL, edición de 10/03/2017.

Castillo Blanco, F. A. (2017). La disolución y liquidación de los consorcios administrativos. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (7), 19-44.

Cortell Giner, R. P. (2000). Problemática del ámbito subjetivo de la Ley de Contratos. *Auditoría Pública*, 21, 58-65.

Cortell Giner, R. P. – Mira-Perceval Pastor, A. (2006). La rendición de las cuentas de las entidades locales y sus entes dependientes. *Auditoría Pública*, 40, 87-92.

Cortell Giner, R. P. (2009). El concepto legal de subvención y las entidades privadas del sector público. *Revista Española de Control Externo*, 32, 79-98.

Gimeno Feliu, J. M. (2018). Ser o no ser poder adjudicador. ¡Esa no es la cuestión! Libro Observatorio de los Contratos Públicos 2017, Aranzadi, Cizur Menor, 29-55.

Moreno Molina, J. A. (2009). La sujeción de las federaciones deportivas a la Ley de Contratos del Sector Público. *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, 27, 45-64.