



## I. DICTAMEN EJECUTIVO

### 1.- INTRODUCCIÓN

El artículo 16 del Decreto Ley 1/2011 previó que *"para facilitar la patrimonialización y posterior ordenación y reestructuración del sector público empresarial y fundacional, la Generalitat, mediante acuerdo del Consell, a propuesta conjunta de las personas titulares de las consellerias con competencia en materia de economía y hacienda, podrá asumir, total o parcialmente, la titularidad de la deuda de los entes del sector público que computen en términos del Sistema Europeo de Cuentas Regionales (SEC 95)"*.

El Consell, mediante Acuerdo de 30 de mayo de 2013, ratificó la deuda asumida por la Generalitat respecto a las entidades del sector público, entre la que se encuentra la cantidad de 1.685.571.096,01€ correspondiente a la empresa pública Construcciones e Infraestructuras Educativas, S.A. (CIEGSA).

El 22 de noviembre de 2013 el Consell acordó la extinción de la deuda de la Administración de la Generalitat con CIEGSA anteriormente reconocida, a la que se añaden los intereses devengados, por compensación con el derecho de crédito que la mercantil ostenta frente a la Generalitat, quedando un saldo pendiente a favor de CIEGSA por importe de 798.497.704,88 €. Asimismo, decidió que la Intervención General de la Generalitat efectuara un control financiero específico sobre las actuaciones realizadas al amparo del Convenio suscrito el 5 de febrero de 2001 entre la Conselleria con competencias en materia de educación y CIEGSA.

La competencia para realizar este tipo de controles viene reconocida a la Intervención General de la Generalitat, a través de la Viceintervención General de Control Financiero, en virtud de lo previsto en el Decreto 72/2005, de 8 de abril del Consell, por el que se aprueba el Reglamento del Cuerpo Superior de Interventores y Auditores de la Generalitat.

Como resultado del trabajo encomendado se emite el presente informe de carácter DEFINITIVO, realizado en base a las Normas de Control Financiero de la Generalitat, Normas de Auditoría del Sector Público y Normas Técnicas de Auditoría.

Se puso a disposición de la Secretaría Autonómica de la Conselleria de Educación e Investigación el presente informe con el carácter de provisional para que, en un plazo de 15 días pudiera aportar cuantas alegaciones considerase oportunas con las justificaciones pertinentes. A estos efectos se comunicó que por parte de la Conselleria se admitían las conclusiones recogidas en el informe. No obstante se adjuntaron unas observaciones efectuadas por CIEGSA que no han sido asumidas como propias por la Conselleria (Anexo II).

### 2.- CONSIDERACIONES GENERALES

El artículo 5 de la Ley 3/1996, de 30 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Medidas de Gestión y Organización de la Generalitat Valenciana, autorizó al Gobierno Valenciano a constituir una o varias sociedades mercantiles de las previstas en el artículo 5.2 del entonces vigente Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana, cuyo objeto debía ser facilitar la financiación privada o de otras Administraciones Públicas en la construcción y explotación de infraestructuras públicas de titularidad de la Generalitat Valenciana.

Mediante Decreto 122/2000, de 25 de julio, del Gobierno Valenciano, se constituyó Construcciones e Infraestructuras Educativas de la Generalitat Valenciana, S.A., con forma de sociedad anónima, con la consideración de empresa de la Generalitat, siendo su objeto la organización, gestión y contratación de cuantas actividades requiera la preparación, construcción y adecuación de obras e instalaciones, así como la ejecución y puesta en funcionamiento de infraestructuras educativas incluidas en la programación de la Conselleria competente en materia de Educación.

Las relaciones entre la Administración de la Generalitat Valenciana, a través de la entonces Conselleria de Cultura y Educación, y CIEGSA se articularon mediante convenio de colaboración de 5/02/2001, a través del cual CIEGSA se comprometió a realizar y financiar los encargos de obras de infraestructura educativa,



así como contratar y financiar suministros de equipamiento escolar, todos ellos realizados por la Conselleria e incluidos en su programación educativa. Una vez ejecutadas dichas actuaciones, la Sociedad factura dichos costes a la Conselleria que viene obligada a amortizar la financiación de la inversión de acuerdo con sus previsiones presupuestarias.

El 6/06/2011, la Sociedad firmó una encomienda de gestión con la entonces Conselleria de Educación, Formación y Empleo mediante la cual se hace cargo de las instalaciones educativas provisionales de la citada Conselleria.

En fecha 18/02/2014 se emite informe jurídico por parte de la Abogacía General de la Generalitat que prohíbe seguir efectuando encomiendas a CIEGSA al hallarse en causa de extinción, si bien la mercantil continúa prestando servicios para la Conselleria.

### 3. OBJETIVOS Y ALCANCE

El objetivo general del trabajo ha consistido en analizar las actuaciones realizadas al amparo del referido Convenio, así como los procedimientos seguidos por la Conselleria a la hora de encargar a CIEGSA la ejecución de obras de infraestructuras educativas y el equipamiento de centros docentes realizados verificando si se han desarrollado de forma eficaz y eficiente, si las transacciones han sido legales y regulares, así como el valor real de la inversión.

En función de la fecha de referencia adoptada por el Consell en el Acuerdo de compensación de 22/11/2013, se ha establecido que el alcance temporal del control consista en verificar las actuaciones encargadas a CIEGSA desde la firma del Convenio (5/02/2001) hasta el 30/09/2013. Asimismo se analizarán todos los hechos anteriores y posteriores que resulten relevantes a efectos de fiscalización.

La evaluación de los resultados del presente control determinarán la posible necesidad de efectuar nuevos trabajos de revisión complementarios, que amplíen y/o profundicen en el alcance inicial, concretamente en lo referente a la comprobación material de la inversión de las infraestructuras educativas ejecutadas por CIEGSA.

Se ha seleccionado una muestra de 9 centros educativos cuyo expediente administrativo ha sido analizado por el presente equipo de control en los aspectos que se han considerado más relevantes, así como un total de 21 actuaciones cuyo análisis se ha centrado en la parte económica de la ejecución.

#### 3.1 Limitaciones al alcance

En la realización de los trabajos se ha contado en todo momento con la colaboración de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte y de CIEGSA, facilitando al equipo de control cuanta información y documentación le han sido requeridas al efecto, no habiéndose producido ninguna limitación en la aplicación de las normas y procedimientos de auditoría.

### 4.- VALORACIÓN GLOBAL

A 31/12/2014 los costes soportados por CIEGSA en base al Convenio de colaboración han ascendido a un total de 2.706,80 millones de euros, tanto por actuaciones terminadas, actuaciones en curso, equipamiento escolar e instalaciones educativas provisionales derivadas de la encomienda de gestión. Para poder atender las obligaciones económicas derivadas de todos estos encargos CIEGSA ha concertado operaciones de crédito por 2.599,18 millones de euros con unos costes financieros de 393,33 millones de euros. Los gastos de CIEGSA, incluyendo tanto los costes financieros como servicios exteriores y personal han ascendido a 457,06 millones de euros.

Las actuaciones encomendadas a CIEGSA carecen de presupuesto y control por parte de la Conselleria, se efectúan en base a un convenio de colaboración irregular que no se tramitó conforme a ley, con la única finalidad de obtener financiación privada y acelerar la construcción de infraestructuras educativas que la Generalitat no podía ejecutar. El empleo continuado de encomiendas o encargos que no reunían las



condiciones necesarias supuso una vulneración de las garantías establecidas en la normativa en materia de contratación y de financiación.

El grado de ejecución de los encargos encomendados plantea la problemática de actuaciones facturadas por CIEGSA que no han sido recepcionadas por la Conselleria, actuaciones pendientes de inicio que están generando costes (instalaciones educativas provisionales) sin una previsión de ser finalizadas, así como actuaciones que fueron encargadas pero que ni siquiera han generado costes, por lo que resulta esencial efectuar una planificación y estudio detallado sobre la viabilidad técnica y económica de todas ellas habida cuenta de la situación de extinción en la que se encuentra la Sociedad.

## 5.- CONCLUSIONES

### A) Valorar la legalidad del convenio firmado entre la Conselleria y CIEGSA (pág. 14 -17).

El análisis se ha llevado a cabo tanto desde una perspectiva formal como material. Respecto al primer punto se ha comprobado que en el expediente donde se recogen los documentos que han servido de base para la suscripción del Convenio no consta el informe preceptivo de la Intervención Delegada, el informe preceptivo sobre crédito adecuado y la memoria económica, los documentos previstos en el art. 54 del TRLHPGV, así como el anuncio en el Diario Oficial y certificado del depósito en el Registro de Convenios del texto aprobado.

Desde un punto de vista material, hemos de partir del hecho de que se configura la relación Conselleria-CIEGSA como una actividad subvencional cuando en realidad el Convenio regula relaciones propias de un contrato administrativo.

La firma de un Convenio de colaboración es improcedente, ya que no estamos ante acuerdos o negocios bilaterales consecuencia de la libre declaración de voluntad de las partes, con un interés común y la ausencia de intereses contradictorios, sino que nos encontramos ante verdaderas instrucciones unilaterales de ejecución de encargos por parte de la Administración a CIEGSA que, obligatoriamente, tiene que satisfacer.

### B) Verificar si la gestión desarrollada por la Conselleria en ejecución del mismo ha sido adecuada (pág. 17-22).

Según información facilitada por CIEGSA, la inversión acumulada hasta el 31 de diciembre de 2014 por actuaciones ejecutadas por CIEGSA al amparo del Convenio y que debieron ser objeto de adecuado control por parte de la Conselleria se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 1 - Importe y actuaciones acumuladas a 31/12/2014

	IMPORTE (EUROS) (IVA INCLUIDO)	Nº ACTUACIONES
Actuaciones terminadas	2.391.561.703 €	610
Actuaciones en curso	<sup>(1)</sup> 57.447.138 €	257
Encomienda instalaciones provisionales	6.136.865 €	-
Equipamiento escolar	249.154.037 €	-
<b>TOTAL</b>	<b>2.706.809.646 €</b>	<b>867</b>

<sup>(1)</sup> IVA excluido

Dicho importe total ha sido facturado a la Conselleria salvo las denominadas "Actuaciones en curso", que se facturarán cuando sean terminadas incluyéndose hasta ese momento dentro de la partida de Existencias.

Junto con el coste derivado de la encomienda de gestión de junio de 2011 de aulas prefabricadas, constan otras actuaciones en las que se ha incurrido en este tipo de gasto y que aparecen incluidos dentro de las "Actuaciones terminadas" y las "Actuaciones en curso". Se trata tanto de aulas instaladas durante la ejecución de una obra como encargos exclusivos de aulas sin ningún tipo de obra vinculada. Este aspecto se trata de forma más desarrollada en el Apartado H) de las presentes conclusiones.



El control que debía efectuar la Conselleria sobre los encargos realizados a CIEGSA quedó comprometido desde el momento de la firma del Convenio en tanto en cuanto la Conselleria renunció a las potestades de dirección, inspección, control y recepción de las obras que le reserva la Ley 3/1996, por la que se autoriza al Consell a constituir la empresa pública, en favor de CIEGSA. Consecuencia de esto, los distintos encargos efectuados por la Conselleria han adolecido de una falta de control manifiesta y un vaciamiento de competencias.

La Conselleria limita sus funciones a determinar el programa de necesidades y la ficha técnica del centro, así como acudir a la visita previa a la recepción (y no en todos los casos), y el posterior acto de recepción y puesta a disposición de los centros a la Conselleria una vez finalizados (salvo 158 actuaciones).

**C) Valorar la adecuación y suficiencia de las previsiones presupuestarias anuales de la Conselleria para atender las amortizaciones de la financiación de las inversiones que realice CIEGSA y los encargos anuales ejecutados por la misma (pág. 22-23).**

El Convenio viene materializado en sucesivos encargos o encomiendas que efectúa la Conselleria sin la correspondiente reserva de crédito, incumpliendo así con la normativa presupuestaria. Por este motivo se ha procedido a comparar el volumen de obras licitadas por CIEGSA con las previsiones presupuestarias establecidas anualmente:

**Cuadro nº 2 - Previsiones presupuestarias e importe de obras licitadas**

	PREVISIONES PRESUPUESTARIAS CAP. VII (MODIFICACIONES INCLUIDAS)	EJECUTADO	IMPORTE OBRAS LICITADAS POR CIEGSA (SIN IVA)
2001	2.000.000 €	-	377.426.014 €
2002	-	-	270.304.438 €
2003	-	-	124.792.803 €
2004	-	-	13.629.930 €
2005	-	-	105.262.588 €
2006	-	-	202.931.053 €
2007	20.000.000 €	20.000.000 €	215.755.111 €
2008	-	-	159.920.771 €
2009	-	-	71.481.564 €
2010	-	-	39.182.475 €
2011	8.464.825 €	8.464.825 €	585.569 €
2012	37.043.000 €	31.486.550 €	404.860 €
2013	-	-	12.683 €
<b>TOTAL</b>	<b>67.507.825 €</b>	<b>59.951.375 €</b>	<b>1.581.689.859 €</b>

Como se puede observar las previsiones que se han contemplado desde la firma del Convenio han sido notablemente insuficientes.

**D) Análisis financiero de CIEGSA (pág. 23-24).**

Con motivo de los sucesivos encargos efectuados por la Conselleria durante los ejercicios 2001 a 2013, CIEGSA ha concertado operaciones de crédito por un importe total de 2.599,18 millones de euros, de los que 1.904,28 millones de euros corresponden a préstamos y 694,89 millones de euros a la contratación de pólizas de crédito.

El coste derivado de dichas operaciones de crédito, así como de otros recursos financieros, ha supuesto un gasto acumulado para la sociedad de 393,33 millones de euros. En este sentido, cabe destacar que CIEGSA, ha abonado 33,66 millones de euros en compensación por aplazamientos al no poder hacer frente a los pagos de los contratistas en las fechas establecidas contractualmente.



Cuadro nº 3 - Operaciones de crédito y coste financiero de CIEGSA

	PRÉSTAMOS	PÓLIZAS DE CRÉDITO	GASTOS FINANCIEROS
2001		22.163.884 €	7.272 €
2002		15.756.958 €	277.237 €
2003	15.000.000 €	30.000.000 €	817.000 €
2004	380.000.000 €		3.445.000 €
2005	185.000.000 €	77.362.618 €	11.316.047 €
2006	71.000.000 €	244.626.058 €	21.716.922 €
2007	400.000.000 €	34.240.485 €	43.722.835 €
2008	180.000.000 €	59.649.850 €	58.130.542 €
2009	180.000.000 €	70.933.862 €	45.391.899 €
2010	247.500.000 €	60.170.655 €	53.593.921 €
2011	193.916.516 €	79.991.197 €	75.929.375 €
2012	51.865.455 €		72.903.244 €
2013			6.085.434 €
TOTAL	1.904.281.971 €	694.895.566.98 €	393.336.730 €

Por otra parte, con el fin de asegurar la liquidez y poder atender todos los compromisos de pago que se derivan de su actividad, durante los ejercicios 2012 a 2014 la sociedad se ha acogido a distintos mecanismos de financiación aprobados por la Administración Central, por un importe total de 486.300.746,38 millones de euros, con el siguiente desglose:

- 2012. Mecanismo extraordinario de financiación 374.311.981,52 euros
- 2012. Fondo de Liquidez Autonómico 36.859.384,42 euros
- 2012. Línea de Financiación Directa ICO 18.883.751,62 euros
- 2014. Mecanismo extraordinario de pago a proveedores 56.245.628,82 euros

**E) Verificar que los centros construidos por CIEGSA cuya titularidad corresponda a la Conselleria se han inscrito y reconocido como propios (pág. 24-25).**

El Convenio prevé que la titularidad de los centros recaiga sobre CIEGSA salvo acto formal de transmisión, y en todo caso como fecha límite hasta el 31/12/2015. Esto vulnera lo dispuesto en la Ley 14/2003, en lo referente a los IES, ya que nos encontramos ante bienes de dominio público afectos a un servicio público que, por tanto, deben formar parte del dominio público de la Generalitat.

Se solicitó a la Dirección General de Patrimonio la relación valorada de edificios destinados a IES de la Generalitat Valenciana construidos por CIEGSA y que se encontrasen debidamente inscritos en el Inventario de Bienes Inmuebles de la Generalitat Valenciana desde la firma del Convenio hasta la fecha de la solicitud, 8/01/2015.

Se remitió en fecha 16/06/2015 un listado de 175 centros cuya documentación económica definitiva (certificaciones finales de obra, liquidaciones y revisiones de precios) ha sido incorporada al Inventario recientemente, una vez se remitió la documentación correspondiente por parte de la Conselleria de Educación en fecha 27/02/2015 a través de CIEGSA.

Por otro lado se ha constatado que en 38 encargos de obras por parte de la Conselleria se constituyeron derechos de superficie sobre los bienes con la consiguiente cesión gratuita a CIEGSA, algo que la Ley reserva en exclusiva para los bienes patrimoniales, es decir, bienes no afectos a un uso o servicio público.

**F) Comprobar que el equipamiento suministrado por CIEGSA se ajusta al encargo recibido de la Conselleria (pág. 25).**

CIEGSA licita, adjudica, formaliza y abona los contratos de suministro de equipamiento escolar que son necesarios para el buen funcionamiento de los centros escolares, mientras que el papel de la Conselleria, queda relegado nuevamente a un segundo plano al efectuar únicamente las valoraciones



técnicas de las ofertas presentadas, siendo CIEGSA quien decida finalmente el adjudicatario del contrato.

El hecho de que la Conselleria disponga de personal funcionario asignado para gestionar el equipamiento de los centros escolares implica que se debería haber justificado suficientemente la utilización de CIEGSA para la consecución de dichas necesidades. Actualmente es la propia Conselleria quien tramita dichos expedientes de suministro con lo que queda acreditada la capacidad suficiente para acometer las contrataciones de equipamiento que fueran necesarias.

La inversión en equipamiento escolar ha ascendido, según información facilitada por CIEGSA a 31/12/2014, a 249.154.037 millones de euros, incluyendo el encargo del programa informático ITACA (con un coste final facturado a la Conselleria de 5.580.603,44 euros) efectuado en 2006 y que ha sido recientemente finalizado, sin guardar relación alguna con las prestaciones propias del equipamiento escolar ni con el objeto social de la empresa.

Cuadro nº 4 - Volumen anual de facturación a la Conselleria de equipamiento escolar

AÑO	IMPORTE	AÑO	IMPORTE
2001	12.268.569	2008	28.549.095
2002	4.418.256	2009	30.503.350
2003	18.732.522	2010	22.080.836
2004	30.885.828	2011	11.044.169
2005	21.168.647	2012	4.072.216
2006	26.703.973	2013	1.590.372
2007	31.150.320	2014	5.985.877

G) Verificar que los procesos de contratación desarrollados por CIEGSA se han ajustado a la normativa que les resultaba aplicable (pág. 25-43).

La empresa pública debió regirse:

- En cuanto a la preparación y adjudicación de sus contratos por la norma de contratación pública que se encontrara vigente en cada momento
- En cuanto a efectos y extinción por el derecho privado.

El volumen de contrataciones que ha ejecutado CIEGSA como consecuencia de los encargos recibidos por parte de la Conselleria se resume en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 5 - Resumen licitaciones, adjudicaciones y coste final (2001-2012)

AÑO LICITACIÓN	IMPORTE LICITADO	IMPORTE ADJUDICADO	COSTE FINAL	DESVIACIÓN	%
2001	386.437.514	418.744.434	514.064.402	95.319.968	22%
2002	281.684.830	321.045.691	348.659.924	27.614.233	8%
2003	138.983.237	151.918.093	193.299.045	41.380.952	27%
2004	7.732.258	7.678.974	10.963.914	3.284.940	42%
2005	96.019.342	81.641.956	116.949.411	35.307.455	43%
2006	209.993.299	177.404.570	230.449.631	53.045.061	29%
2007	204.474.472	173.092.732	207.433.021	34.340.289	19%
2008	152.818.150	130.457.199	142.832.330	12.375.131	9%
2009	64.568.886	54.925.949	59.695.047	4.769.098	8%
2010	38.754.009	31.614.813	34.020.630	2.405.817	7%
2012	241.899	178.896	162.586	- 16.310	-9%
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>1.581.707.896</b>	<b>1.548.703.307</b>	<b>1.858.529.941</b>	<b>- 309.826.634</b>	<b>19%</b>

La elaboración del presente cuadro se ha realizado con los criterios contables de la sociedad mercantil. CIEGSA imputa todos los gastos derivados de un expediente al año de la licitación de la obra principal,



con independencia de que existiesen otras licitaciones o actuaciones complementarias que aumentasen el gasto previsto en la obra principal.

Como se ha señalado en el alcance del trabajo, se ha analizado la contratación efectuada sobre una muestra de 9 centros educativos. Las incidencias más reseñables en la muestra seleccionada han consistido en:

- Se licitan varios colegios agrupados en lotes, restringiendo la competencia entre empresas.
- Licitación de las obras con proyecto básico y admisión de ofertas al alza.
- Limitación de las bajas económicas ofertadas.
- Abuso en el recurso al procedimiento negociado sin publicidad.
- Contrataciones con la UPV, sin que conste en el expediente documentación que acredite la autorización de compatibilidad.
- Utilización de criterios de solvencia como criterios para valorar la adjudicación.
- Alteración de las condiciones esenciales de la licitación
- Contrataciones irregulares de asistencias técnicas para supervisión de proyectos.
- Contratación de obras bajo la modalidad de abono total del precio.

Al margen de la muestra, se ha comprobado que se han suscrito dieciséis Convenios de Colaboración con distintos Ayuntamientos, en alguno de los cuales dichas Administraciones locales se subrogaban en la posición de parte contratante en detrimento del ente encomendatario CIEGSA.

Junto con estas actuaciones, encontramos otra serie de encargos cuyo encaje dentro del objeto por el que fue creada dicha mercantil es más que dudosa.

#### H) Evaluar la adecuada planificación por parte de la Conselleria de las obras a realizar con el fin de reducir la existencia de instalaciones educativas provisionales (pág. 43-46).

El coste de las instalaciones educativas provisionales (aulas prefabricadas) encargadas a CIEGSA desde que se firma el Convenio hasta el 31/12/2014 asciende a 92.006.124 €. En dicho importe no se han tenido en cuenta gastos adicionales tales como asistencias técnicas o licencias.

Cuadro nº 6 - Peticiones totales de aulas prefabricadas

	Nº ACTUACIONES	COSTE (SIN IVA)
Encargos de aulas	328	82.589.378 €
Encomienda de aulas	85	7.194.768 €
Sin clasificar	2	2.221.978 €
<b>TOTAL</b>	<b>415</b>	<b>92.006.124 €</b>

Tal y como se ha señalado en el apartado B) de las presentes conclusiones, existen encargos con solo coste de aulas, concretamente 126 expedientes con un coste acumulado a 31/12/2014 de 11.137.322 euros (IVA excl.).

La solicitud de instalación de aulas prefabricadas a CIEGSA se realiza, primero, mediante encargos regulados en el Convenio de Colaboración y, después, a través de una encomienda. En ambos casos el procedimiento utilizado es improcedente.

Se ha elegido una muestra de expedientes en los que se han facturado aulas prefabricadas a CIEGSA, entre los años 2005 a 2013, con el fin de analizar la duración de estas instalaciones provisionales, llegando a la conclusión de que el tiempo transcurrido desde que se encargan las aulas prefabricadas hasta el 31/12/2013 es muy elevado. No existen motivos de razonabilidad para entender que se están poniendo los medios necesarios para que los alumnos permanezcan en instalaciones provisionales el tiempo mínimo estrictamente necesario.



Cuadro nº 7 - Duración encargos aulas prefabricadas

CÓDIGO PROYECTO	ENCARGO DE LAS OBRAS CONSELLERIA	ENCARGO INSTALACIÓN DE AULAS PREFABRICADAS CONSELLERIA	SITUACIÓN DE LAS OBRAS HASTA 31/12/2013	TIEMPO TRANSCURRIDO DESDE EL ENCARGO	TIEMPO TRANSCURRIDO DESDE ENCARGO AULAS PREFABRICADAS
A040008	06/06/2005	11/05/2004	Pendiente	8 años 6 meses 25 días	9 años 7 meses 16 días
V990038	09/01/2003	08/07/2004	Ocupado (13/09/2007)	4 años 8 meses 4 días	3 años 2 meses 5 días
A050008	20/09/2006	13/06/2005	Pendiente	7 años 3 meses 11 días	8 años 6 meses 18 días
A040005	20/09/2006	08/05/2004	Ocupado (23/08/2010)	3 años 11 meses 3 días	6 años 3 meses 15 días
A960131	20/09/2006	14/07/2006	Pendiente	7 años 3 meses 11 días	7 años 5 meses 17 días
A070010	N/A(1)	19/06/2007	N/A	N/A	6 años 6 meses 12 días
A040007	20/09/2006	11/06/2004	Pendiente	7 años 3 meses 11 días	9 años 6 meses 20 días
A960065	20/09/2006	09/02/2007	Ocupado (13/04/2011)	4 años 6 meses 22 días	4 años 2 meses y 4 días
A060005	20/09/2006	22/05/2007	Ocupado (08/08/2013)	6 años 10 meses 17 días	6 años 2 meses 14 días
C940084	20/09/2006	14/06/2010	Pendiente	7 años 3 meses 11 días	3 años 6 meses 17 días
V960111	20/09/2006	07/05/2008	Pendiente	7 años 3 meses 11 días	5 años 7 meses 24 días
A990002	20/09/2006	08/07/2008	Pendiente(2)	7 años 3 meses y 11 días	5 años 5 meses 23 días
V050013	20/09/2006	12/07/2005	Pendiente	7 años 3 meses 11 días	8 años 5 meses 19 días
C050018	20/09/2006	04/07/2006	Pendiente	7 años 3 meses 11 días	7 años 5 meses 27 días
A010010	20/09/2006	15/06/2011	Pendiente	7 años 3 meses 11 días	2 años 6 meses 16 días
A040003	20/09/2006	28/05/2003	Ocupado (16/12/2009)	3 años 2 meses 25 días	6 años 6 meses 16 días

Por otro lado, se ha comprobado que cinco de los siete expedientes muestreados con aulas prefabricadas han seguido para su adjudicación el procedimiento negociado sin publicidad por imperiosa urgencia sin que se haya justificado la imprevisibilidad de la contratación.

**I) Verificar que la facturación y la valoración de las actuaciones realizadas se han practicado de forma adecuada, considerando los costes directos e indirectos vinculados a la actuación (pág. 46-47).**

La Conselleria no comprueba la documentación soporte que sirve de base a CIEGSA para facturar por lo que no realiza ningún control sobre el coste real del encargo. El importe total facturado a la Conselleria a 31/12/2014 en base a actuaciones ejecutadas al amparo del Convenio de colaboración, ha ascendido a un total de 2.640.715.731,49 (IVA incluido), con el siguiente desglose anual:

Cuadro nº 8 - Volumen anual de facturación de CIEGSA a la Conselleria

AÑO	IMPORTE	AÑO	IMPORTE
2001	12.268.569 €	2008	273.757.042 €
2002	44.713.479 €	2009	312.234.361 €
2003	282.737.921 €	2010	284.262.199 €
2004	407.861.265 €	2011	152.226.939 €
2005	344.510.066 €	2012	72.681.726 €
2006	203.438.615 €	2013	39.642.570 €
2007	182.151.056 €	2014	28.229.918 €

Según los datos obtenidos de CIEGSA, a 30 de septiembre de 2013, la Conselleria había tramitado y reconocido la obligación de pago de un 2,52% del total de facturas. El retraso de la Conselleria en abonar las facturas a CIEGSA hace que pierda el control sobre los gastos que generan los encargos, así como posibles incrementos en concepto de intereses derivados de no pagar a los proveedores en el plazo marcado por la Ley.

Además, se asume la deuda de facturas correspondientes a obras sobre las que no ha habido una comprobación material sobre la correcta ejecución del encargo. Tal y como posteriormente se desarrollará en los resultados del trabajo, no resulta adecuado validar la deuda de unas facturas sin





comprobar que el servicio o encargo se ha realizado correctamente (Informe de la Intervención General de la Comunidad de Madrid, de 15/06/2007).

J) Valorar la eficiencia y economía de la ejecución del Convenio en base al coste total de ejecución, incluyendo los costes de estructura incurridos para el funcionamiento de CIEGSA (pág. 47-50).

### J.1 Informe técnico

En el informe efectuado por los técnicos de la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, actualmente Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, (Anexo I) se indican una serie de hechos que evidencian que los encargos realizados a CIEGSA no garantizan o, en ocasiones, disminuyen la eficiencia y economía que la Administración debe buscar en todas sus actuaciones. En el informe se ha comparado, por un lado, la actuación de CIEGSA con la llevada a cabo por la Conselleria. Se pueden destacar las siguientes afirmaciones:

- a) *"La diferencia entre los Gastos Generales de la Conselleria y CIEGSA, implica un importe mayor en las licitaciones de las obras realizadas por CIEGSA. La diferencia es, con carácter general, del 2% sobre el PEM<sup>(1)</sup> y en el inicio de la actividad hasta del 4%".*
- b) En relación con los gastos de Control de Calidad se pueden distinguir dos periodos:
  - I.2001-2004: *"Los gastos de ensayo no tienen porqué suponer un 1,5% sobre el PEM<sup>(1)</sup> que se establece a priori en los pliegos. Su importe se debe estimar basándose en la valoración del número de ensayos y controles a realizar según se defina en el plan de control de calidad".* Además, al asumir la Conselleria y pagar al contratista el 0,5%, del 1,5% anteriormente mencionado, *"se incurre en un gasto fijo sin justificación ni comprobación de que efectivamente se han realizado estos trabajos".*
  - II.2005-2013: *"Desde el punto de vista económico...existe un mayor coste en las obras realizadas por CIEGSA en concepto de control de calidad por no asumirlo el contratista".*
- c) Entre los años 2001 a 2004 se licitan obras con proyectos básicos. *"La licitación de una obra con proyecto básico no estaría en línea con la Ley de Contratos, más si cabe cuando en los pliegos se puntúa la participación del Contratista en la redacción del proyecto de ejecución".* De esta manera se han obtenido adjudicaciones al alza. *"Se da la circunstancia de que una vez adjudicada la obra al Contratista con el proyecto básico, el proyectista se ve condicionado a ajustar el presupuesto del proyecto de ejecución al presupuesto de adjudicación sea un precio acorde o no al objeto del contrato".*
- d) Durante tres años (2005-2008) se establece una limitación de baja del 16%. *"Esto implica que las empresas licitadoras limiten sus bajas al 16%...".* *"En consecuencia, no se obtienen posibles bajas superiores que supongan un menor coste global".* *"De esta manera no es posible saber, ni garantizar, que se ha adjudicado la obra a la oferta más ventajosa".*
- e) *"...se denota un menor control de las modificaciones de contrato que no tienen limitado su alcance ni su importe".* *"Los precios formulados contemplan los costes de los precios elementales que figuran en proyecto, pero el rendimiento de los precios resultantes es notablemente inferior, lo que se traduce en sobrevaloración de las unidades de obra. Así mismo, los precios elementales no contemplados en el proyecto primitivo, son superiores al rango de los de licitación".*
- f) *"En las actuaciones estudiadas se da la circunstancia de que en las liquidaciones se han incluido unidades nuevas ejecutadas sin su aprobación previa y, por lo tanto, sin haber confirmado su motivación ni la adecuación de sus precios a los criterios utilizados para la confección de los precios del proyecto principal y los cuadros de precios ya aprobados".*

<sup>(1)</sup> PEM: Presupuesto de ejecución material de las obras.

Otra parte del informe ha consistido en comparar un centro licitado por la Conselleria y otro encargado a CIEGSA cuyas características se asemejan casi en su totalidad. En este apartado también se puede apreciar la falta de eficiencia en las actuaciones realizadas por CIEGSA. Así, según los técnicos:

*"La ejecución de la obra por parte de CIEGSA resulta más cara por metro cuadrado, los resúmenes de ambos proyectos, sin pretender analizar el alcance de los mismos, supone que para dos institutos construidos en la misma época, en la misma localidad y con superficies construidas semejantes diferencias significativas de precio:*



• El coste por metro cuadrado por licitación asciende: Conselleria 663,79 €/m2 CIEGSA 774,96 €/m2 Diferencia 16,75 % superior.

• El coste por metro cuadrado tras adjudicación asciende: Conselleria 527,65 €/m2 CIEGSA 650,96 €/m2. Diferencia 23,37 % superior.

• El coste por metro cuadrado tras liquidación del contrato: Conselleria 670,45 €/m2 CIEGSA 912,31 €/m2. Diferencia 36,07 % superior."

### J.2 Actuaciones CIEGSA

A fecha 31-12-2014, CIEGSA ha supuesto un coste total para la Generalitat de 2.826 millones de euros. Este coste incluye las dotaciones presupuestarias anuales de la Conselleria (874,86 millones de euros), el coste de la deuda asumida por la Generalitat respecto de la mercantil en noviembre de 2013 (1.734,86 millones de euros), así como el saldo pendiente de deuda de la Generalitat a favor de CIEGSA a 31-12-2014 (216,55 millones de euros).

A este importe habría que añadirle el importe de las deudas que, en su caso, deban asumir la Generalitat Valenciana o sus entidades dependientes como resultado del proceso de extinción y liquidación de la Sociedad.

Cuadro nº 9 - Coste total asumido por la GV a 31/12/2014

CAPÍTULO	PAGADO	PENDIENTE	TOTAL
II	4.559.689,07	1.150.304,28	5.709.993,35
IV	297.072.188,03	970.914,36	298.043.102,39
VII	70.520.875,00	21.000.000,00	91.520.875,00
VIII	479.583.959,76		479.583.959,76
<b>TOTALES</b>	<b>851.736.711,86</b>	<b>23.121.218,64</b>	<b>874.857.930,50</b>
<b>Deuda asumida</b>	<b>1.734.858.453,39</b>		<b>1.734.858.453,39</b>
<b>COSTE ACTUAL</b>			<b>2.609.716.383,89</b>
<b>Saldo pendiente a favor de CIEGSA</b>			<b>216.552.876,61</b>
<b>COSTE TOTAL</b>			<b>2.826.269.260,50</b>

Desde la constitución de la sociedad, el coste derivado de actuaciones terminadas y facturadas a la Conselleria a 31-12-2014 en lo que se refiere a obras de construcción, adecuación, reposición y ampliación de centros escolares en la Comunitat Valenciana es de 2.039,78 millones de euros:

Cuadro nº 10 - Importe total por tipo de actuación (IVA excluido)

DESGLOSE DE MEDIOS POR ACTUACIÓN	
Construcción	1.200.921.424,69 €
Adecuación	291.175.096,98 €
Adecuación + Ampliación	179.393.554,20 €
Reposición	355.385.070,38 €
Ampliación	12.906.258,35 €
<b>TOTAL</b>	<b>2.039.781.404,60 €</b>

Junto con el coste derivado de las actuaciones terminadas y facturadas a la Conselleria a 31-12-2014, tal y como se ha expuesto en el apartado B) del presente dictamen, constan 217 actuaciones de obras incluidas como existencias que se encuentran pendientes de finalizar y que hasta esa fecha han supuesto un coste de 53.852.138,07 euros, así como 62 actuaciones que se encargaron a CIEGSA pero que no han llegado a suponer coste alguno. Respecto de las primeras, salvo 4 actuaciones que se encuentran en ejecución o paralizadas, el resto se encuentran pendientes de inicio.

A efectos de efectuar una aproximación estimativa del coste que podría derivarse de todas esas obras pendientes de ejecutarse, se ha tomado en consideración las actuaciones terminadas y facturadas con perfiles iguales o similares a las actuaciones pendientes (72% de las 217), excluyendo aquellas actuaciones cuyos perfiles no permiten equivalencia posible. De esta forma el coste estimado ascendería, IVA incluido, a un total de 783.932.704,27 euros.



Aspectos como el mercado de la construcción, los costes de los materiales, las ofertas de los licitadores o los plazos de ejecución tendrán una importancia fundamental a la hora de conocer su verdadero coste.

Se trata de un volumen significativo de actuaciones que aconseja un estudio detallado sobre la viabilidad técnica y económica de las mismas, habida cuenta que en algunos casos se encuentran instaladas aulas prefabricadas con su consiguiente coste y efectos negativos en la calidad de la enseñanza recibida. En este sentido, todos estos encargos ya han generado un total de 15.231.074 euros (IVA excluido).

En cuanto al coste incurrido por CIEGSA en equipamiento escolar, a fecha 31/12/2014 el coste había ascendido a 218.587.616,52 euros (IVA exc.).

Por último, el coste de las instalaciones educativas provisionales encargadas a CIEGSA desde que se firma el Convenio hasta el 31/12/2014 asciende a 92.006.124 € (IVA exc.). En dicho importe no se han tenido en cuenta gastos adicionales tales como asistencias técnicas o licencias.

En relación con las actuaciones ejecutadas por CIEGSA y al objeto de valorar la eficiencia del convenio, se ha tratado de analizar el plazo de entrega de las actuaciones encargadas por la Conselleria a la mercantil.

Según los datos facilitados por la Sociedad, de las 555 actuaciones facturadas por CIEGSA a 31-12-2014, en 134 de ellas no consta la fecha de encargo y en otras 158 no consta la fecha de puesta a disposición. Además de lo anterior, constan 31 actuaciones que han sido resueltas antes de su finalización. Por lo anterior, no se ha podido obtener un dato cierto objetivo en relación con el plazo de entrega de los encargos realizados a la mercantil.

### J.3 Gastos de CIEGSA

Para el ejercicio de su actividad, durante los años 2001 a 2014 CIEGSA se ha dotado de una plantilla compuesta por un número medio de 73,12 empleados. Dicha plantilla ha supuesto un gasto acumulado de personal de 42,65 millones de euros (incluyendo salarios y cargas sociales) y un coste medio anual por trabajador de 41.665,10 euros, alcanzando un máximo en 2012 con un coste medio de 55.914,62 euros.

Por otra parte, los gastos en servicios exteriores y tributos (excluido el coste de la logística equipamiento escolar) durante los ejercicios 2000 a 2014 ascienden a un importe total de 21.075.532,17 euros.

Así mismo, tal y como se ha visto en el punto D) de la valoración global, la Sociedad para el desarrollo de su actividad ha concertado distintas operaciones de crédito así como otros recursos financieros, lo que ha supuesto un gasto financiero acumulado para la mercantil de 393,33 millones de euros.

De este modo, los gastos en que ha incurrido la sociedad para ejecutar las tareas encomendadas por la Conselleria han ascendido a 457.063.575 euros.

Valencia, a 8 de enero de 2016

**EL VICEINTERVENTOR GENERAL DE CONTROL FINANCIERO**



  
Ddo. Ignacio Pérez López