

**INTRODUCCIÓN Y CONCLUSIONES  
GENERALES**



## **1. ALCANCE Y OBJETIVOS DEL EXAMEN**

El artículo 8.3 de la Ley de Sindicatura de Comptes establece que los informes referentes a las Cuentas Generales de la Generalitat Valenciana habrán de pronunciarse, necesariamente, sobre los siguientes puntos:

- a) Si la información financiera se presenta adecuadamente de acuerdo con los principios contables que le son de aplicación.
- b) Si se ha cumplido con la legalidad vigente en la gestión de los fondos públicos
- c) Si la gestión de los recursos humanos, materiales y de los fondos presupuestarios se ha desarrollado de forma económica y eficiente.
- d) Evaluar el grado de eficacia en el logro de los objetivos previstos

Así mismo, el artículo 11.1 de la citada Ley establece que la Sindicatura propondrá las medidas que considere deban de adoptarse para la mejor gestión económico-administrativa del sector público valenciano, así como aquellas más idóneas para lograr un más eficaz control del mismo.

La Cuenta General de la Generalitat Valenciana del ejercicio 2001 comprende, según se indica en el artículo 73 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana (TRLHPGV), todas las operaciones presupuestarias, patrimoniales y de tesorería realizadas durante el ejercicio por la Generalitat, las entidades autónomas y las empresas públicas, presentándose con los documentos siguientes:

- a) La Cuenta de la Administración de la Generalitat Valenciana
- b) Las cuentas rendidas por las entidades autónomas de carácter administrativo
- c) Las cuentas rendidas por las entidades autónomas de carácter mercantil, industrial, financiero y análogo.
- d) Las cuentas rendidas por las empresas públicas y otros entes
- e) Las cuentas rendidas por las fundaciones públicas de la Generalitat Valenciana.

El artículo 75 del TRLHPGV, establece que la Cuenta General la elaborará la Intervención General de la Generalitat Valenciana (IGGV), para lo cual dispondrá de las cuentas de cada una de las entidades autónomas y empresas públicas y de los demás documentos que se hayan de presentar a la Sindicatura de Comptes.

De acuerdo con lo anterior, el presente informe sobre la Cuenta General del ejercicio 2001 tiene la siguiente estructura:

- El Volumen I contiene la introducción y conclusiones generales, así como el informe de fiscalización correspondiente a la Cuenta de la Administración.
- El Volumen II contiene los informes relativos a la fiscalización de los programas de asistencia sanitaria de la Conselleria de Sanidad, a la fiscalización del Consell Jurídic Consultiu y auditoría operativa.
- El Volumen III contiene los informes de fiscalización de las entidades autónomas
- El Volumen IV contiene los informes de fiscalización de las cuentas de las sociedades públicas mercantiles.
- El Volumen V contiene los informes de fiscalización de los entes de derecho público.
- El Volumen VI contiene los informes de fiscalización de las fundaciones públicas de la Generalitat Valenciana y de las Cámaras de Comercio de la Comunidad Valenciana.
- El Volumen VII contiene los informes de fiscalización de las Universidades Públicas de la Comunidad Valenciana.

En los Anexos números 1 a 7 se incluye la documentación y cuentas rendidas para dicha fiscalización, en formato CD.

Hay que indicar por otra parte que el artículo 73.2 del TRLHPGV dispone que a la Cuenta General se unirán las Cuentas Generales de las tres Diputaciones Provinciales. Sin embargo, estas cuentas no forman parte de los documentos presentados por la IGGV el 28 de junio de 2002. Los artículos 193.4 y 204.2 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, establecen que las citadas cuentas se aprobarán antes del 1 de octubre y se rendirán antes del 15 del mismo mes, respectivamente.

Las competencias propias de esta Sindicatura de Comptes en relación con el otorgamiento de subvenciones por la Generalitat Valenciana a las Entidades Locales, entre las que se encuentran las Diputaciones Provinciales, ejercidas a tenor del artículo segundo-Dos-a) de la Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, de la Sindicatura de Comptes, han sido analizadas, en su caso, en los distintos epígrafes del presente Informe que tratan sobre esta materia.

## **2. PRINCIPIOS Y NORMAS APLICABLES**

### **2.1 Aplicados en la fiscalización**

El trabajo de fiscalización se ha realizado, como en fiscalizaciones anteriores, siguiendo los Principios y Normas de Auditoría del Sector Público elaboradas por la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español. Estos principios de auditoría hacen referencia al sujeto auditor, la realización del trabajo y el contenido y presentación del informe de auditoría.

En este sentido, en la realización del trabajo se han aplicado las técnicas y procedimientos habituales de auditoría que consisten en la realización de pruebas muestrales, revisión de los procedimientos administrativos y de control interno y examen de los documentos, registros y antecedentes que se han considerado necesarios en cada circunstancia, de acuerdo con los objetivos y procedimientos establecidos en una planificación detallada que se ha concretado en los programas de auditoría de cada área en que se ha dividido el trabajo.

Los hechos, conclusiones y recomendaciones que se recogen en el Informe se basan en las evidencias obtenidas mediante el examen de la documentación recibida de los gestores responsables.

### **2.2 Aplicables a la información financiera y a la gestión de los recursos públicos**

La gestión de los recursos públicos está sujeta al principio de legalidad, a los principios contables públicos y a los principios de eficacia, eficiencia y economía.

#### **a) Principio de legalidad**

Dentro del marco de las normas generales (Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978, Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)), la Generalitat está sujeta directamente a lo dispuesto en el TRLHPGV y sus correspondientes modificaciones, y a las Leyes de Presupuestos anuales de la Generalitat y las leyes que las acompañan, además de los diversos decretos, órdenes, circulares y normas de procedimiento específicas que resulten de aplicación.

De acuerdo con el artículo 149.3 de la Constitución española y el artículo 27 del Estatuto de Autonomía, el derecho estatal se considera supletorio en aspectos no específicamente contemplados en normas de la Generalitat Valenciana.

#### **b) Principios contables públicos**

Una de las cualidades que debe exigirse a la información contable es que refleje la situación económico-financiera de una entidad de la forma más razonada y aproximada posible, es decir, que cumpla con el principio de reflejar la imagen fiel. La imagen fiel constituye un objeto que debe alcanzar toda información contable y, por tanto, los estados que contienen la información. A continuación se detallan los principios

contables cuya aplicación deberá conducir a que las cuentas anuales formuladas con claridad, expresen de la forma más razonada y aproximada el patrimonio, la situación financiera, la ejecución del presupuesto y los resultados de la entidad.

- Principio de entidad contable
- Principio de gestión continuada
- Principio de uniformidad
- Principio de importancia relativa
- Principio de registro
- Principio de prudencia
- Principio de devengo
- Principio de imputación de la transacción
- Principio del precio de adquisición
- Principio de correlación de ingresos y gastos
- Principio de no compensación
- Principio de desafectación

El sistema contable vigente que es de aplicación a la Generalitat Valenciana en el ejercicio 2001 está detallado en el apartado 5.3 de este Informe. Hay que señalar al respecto que la orden de 16 de julio de 2001, de la Conselleria de Economía y Hacienda, aprueba el Plan General de Contabilidad Pública de la Generalitat Valenciana que entrará en vigor el 1 de enero de 2002.

Adicionalmente, la contabilidad de las empresas públicas y otros entes está sujeta al Plan General de Contabilidad aprobado por Real Decreto 1643/1990, de 20 de diciembre, según Resolución de 18 de junio de 1991 de la IGGV.

Las fundaciones públicas de la Generalitat Valenciana, a las que se refiere el apartado 3 del artículo 5 del TRLHPGV, formarán y rendirán sus cuentas de acuerdo con los principios y normas de contabilidad recogidos en la adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos, aprobado por el Real Decreto 776/1998, de 30 de abril, en tanto no se aprueba por la IGGV el Plan especial de Contabilidad de las fundaciones de la Generalitat Valenciana.

El régimen financiero de las Universidades públicas viene regulado en el título VII de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria. En el artículo 54.5 de este texto legal se establece que la estructura del presupuesto de las Universidades y de su sistema contable, a los efectos de normalización contable, deberá adaptarse, en todo caso, a las normas que con carácter general estén establecidas para el sector público.

c) Principios de eficacia, eficiencia y economía

Los citados principios se definen a continuación: la eficacia significa el logro, en el mejor grado, de los objetivos perseguidos; eficiencia se refiere a la transformación, en el mejor ratio, de recursos en bienes y servicios; y por el principio de economía se entiende la adquisición, al menor coste y en el momento adecuado, de recursos financieros, humanos y materiales, en cantidad y calidad apropiados.

### **3. CONCLUSIONES GENERALES DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA GENERAL DE LA GENERALITAT VALENCIANA CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO 2001**

Como consecuencia del examen y censura de la Cuenta General de la Generalitat Valenciana del ejercicio 2001 llevado a cabo por esta Sindicatura de Comptes, se ponen de manifiesto las siguientes conclusiones generales:

**a) Adecuación de la información financiera a los principios contables de aplicación y cumplimiento de la legalidad vigente en la gestión de los fondos públicos.**

Como resultado del trabajo efectuado, y con el alcance que se señala en los correspondientes apartados de los informes de fiscalización que componen este Informe, la Cuenta General de la Generalitat Valenciana del ejercicio 2001 formada por los documentos que indica el artículo 73 del TRLHPGV y que se han detallado en el apartado 1 anterior, presenta, en general, la información de acuerdo con los principios contables y de normativa legal que son de aplicación, con las salvedades y excepciones que, en su caso, aparecen convenientemente detalladas en las conclusiones de los diferentes apartados de este Informe.

El punto 4 del artículo 61 del Reglamento de Régimen Interior de la Sindicatura de Comptes establece que cuando no se hayan advertido responsabilidades contables se hará constar así en el Informe.

Las Leyes Orgánica y de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas definen el concepto de responsabilidad contable y ha sido progresivamente perfilado con posterioridad por la jurisprudencia, conformándose sobre las siguientes características básicas:

- que haya una acción u omisión culpable, que resulte o se desprenda de las cuentas, realizada por quién está encargado del manejo o custodia de caudales o efectos públicos.
- que tal acción u omisión culpable, vulnere las leyes reguladoras del régimen presupuestario y contable que resulten aplicables a las entidades del sector público de que se trate o, en su caso, a los perceptores de subvenciones, créditos, avales u otras ayudas procedentes de dicho sector.
- que se haya producido un daño o menoscabo en caudales o efectos públicos.
- que exista una relación de causa efecto entre la acción u omisión y el daño producido.

La competencia jurisdiccional en cuanto a los procedimientos de responsabilidad contable corresponde al Tribunal de Cuentas, cuyas resoluciones en la materia son susceptibles de recurso ante el Tribunal Supremo.

En relación con lo expuesto anteriormente, esta Institución de acuerdo con el análisis de la documentación revisada no ha encontrado situaciones que justifiquen el inicio de expedientes depuradores de responsabilidad contable.

**b) Gestión de los recursos humanos, materiales y de los fondos presupuestarios de forma económica y eficiente y grado de eficacia en el logro de los objetivos previstos.**

Las diversas leyes de creación de los órganos de control externo establecen como funciones de los mismos el control de eficacia que tendrá como finalidad determinar el grado en que se hayan conseguido los objetivos previstos y el control de economía y eficiencia que analizan la forma en que se han alcanzado los objetivos previstos atendiendo al menor coste en la realización del gasto público.

Para llevar a cabo estas funciones, los órganos gestores deben establecer un sistema de seguimiento de objetivos adaptado a las necesidades propias de su gestión con la finalidad de obtener información que permita evaluar el cumplimiento de sus objetivos y, en su caso, para explicar las eventuales desviaciones. Estos objetivos deben seleccionar los aspectos más relevantes de la actividad, deben ser poco numerosos, coordinados y compatibles, expresados en términos precisos, cifrados y fechados.

Adicionalmente, el gestor debe asignar los costes correspondientes al cumplimiento de cada objetivo para poder comparar los resultados de su actuación con los recursos utilizados para su consecución.

Por último, los órganos gestores responsables deben emitir junto a sus cuentas anuales un informe de gestión que, como mínimo, determine el nivel de realización de los objetivos, explicando las desviaciones más significativas, tanto físicas como financieras, respecto a las estimaciones de sus indicadores, el análisis de las causas que las produjeron y las medidas correctoras adoptadas o que se proponen.

Actualmente, el sistema contable de la Generalitat Valenciana suministra información sobre los recursos asignados a cada programa. Sin embargo, todavía no está desarrollado el sistema que permita incorporar indicadores para cuantificar en términos monetarios los objetivos, y permita comparar éstos, y los resultados obtenidos, con sus correspondientes costes. La auditoría de organización y sistemas no está tampoco demasiado desarrollada en el ámbito del sector privado, pero las características peculiares del sector público suponen dificultades adicionales. Las circunstancias expuestas han supuesto que



actualmente no se plantee la emisión de una opinión global en términos de eficiencia, eficacia y economía.

Dentro de la problemática general antes expuesta, esta Sindicatura de Comptes es consciente de la necesidad de utilizar los criterios de eficiencia, eficacia y economía en la gestión de los fondos públicos. El control de la actividad del sector público se ha efectuado básicamente por medio de los estados presupuestarios, que indican las previsiones de ingresos y las limitaciones cuantitativas (cuánto se puede gastar), cualitativas (en qué se debe gastar) y temporales (cuándo se debe gastar). Este criterio de control de la actividad económico-financiera ha de complementarse progresivamente mediante el análisis y las recomendaciones pertinentes sobre el cómo se han gestionado los ingresos y los gastos fiscalizados.

De acuerdo con la línea de actuación citada, esta Institución ha llevado a cabo durante 2002 la fiscalización con criterios de eficiencia, eficacia y economía de un programa de gasto incluido en el presupuesto de la Generalitat Valenciana para 2001. En este sentido, el informe relativo a la auditoría operativa del programa 442.50, "Calidad ambiental", se incluye en el Volumen II de este Informe.

#### **4. TRÁMITE DE ALEGACIONES**

En cumplimiento de lo acordado por el pleno de las Cortes Valencianas en la reunión del día 22 de diciembre de 1986, así como del correspondiente acuerdo del Consejo de esta Sindicatura de Comptes por el que tuvo conocimiento del borrador del Informe de fiscalización, correspondiente al año 2001, el mismo se remitió al cuentadante para que, en el plazo concedido, formulara alegaciones.

En relación con el contenido de las alegaciones y su tratamiento, es preciso señalar lo siguiente:

- 1) El órgano fiscalizado ha formulado, en su caso, alegaciones y consideraciones que afectan a determinadas partes o cuestiones del Informe.
- 2) Todas las alegaciones han sido analizadas detenidamente
- 3) Las alegaciones admitidas se han incorporado al contenido del Informe
- 4) Salvo en los casos concretos que lo requieran, con carácter general no se emiten valoraciones sobre alegaciones que:
  - a) Confirman las deficiencias o irregularidades señaladas en el Informe
  - b) No rebaten el contenido del Informe, sino que explican o justifican las actuaciones de la entidad fiscalizada.
  - c) Indican que las deficiencias o irregularidades se han subsanado con posterioridad al cierre del ejercicio fiscalizado.
- 5) Los informes justificativos de las alegaciones desestimadas, emitidos por los Auditores y ratificados por los Síndicos encargados, una vez aprobados por el Consejo de la Sindicatura, se incorporan al correspondiente expediente administrativo.