

INTRODUCCIÓ I CONCLUSIONS GENERALS

1. ABAST I OBJECTIUS DE L'EXAMEN

L'article 8.3 de la Llei de la Sindicatura de Comptes estableix que els informes referents als comptes generals de la Generalitat Valenciana s'hauran de pronunciar, necessàriament, sobre els punts següents:

- a) Si la informació financera es presenta adequadament, d'acord amb els principis comptables que hi són d'aplicació.
- b) Si s'ha complert la legalitat en la gestió dels fons públics.
- c) Si la gestió dels recursos humans, materials i dels fons pressupostaris s'ha desenvolupat de forma econòmica i eficient.
- d) Avaluar el grau d'eficàcia en l'assoliment dels objectius prevists.

Així mateix, l'article 11.1 de la citada llei estableix que la Sindicatura proposarà les mesures que considere que cal adoptar per a millorar la gestió economicoadministrativa del sector públic valencià, a més d'aquelles més idònies per a aconseguir un més eficaç control del dit sector.

El Compte General de la Generalitat Valenciana de l'exercici de 2001 comprén, segons que s'indica en l'article 73 del Text Refós de la Llei d'Hisenda Pública de la Generalitat Valenciana (TRLHPGV), totes les operacions pressupostàries, patrimonials i de tresoreria realitzades durant l'exercici per la Generalitat, les entitats autònomes i les empreses públiques, i s'ha de presentar amb els documents següents:

- a) El compte de l'Administració de la Generalitat Valenciana.
- b) Els comptes retuts per les entitats autònomes de caràcter administratiu.
- c) Els comptes retuts per les entitats autònomes de caràcter mercantil, industrial, financer i anàleg.
- d) Els comptes retuts per les empreses públiques i d'altres ens.
- e) Els comptes retuts per les fundacions públiques de la Generalitat Valenciana.

L'article 75 del TRLHPGV estableix que el Compte General, l'elaborarà la Intervenció General de la Generalitat Valenciana (IGGV), que a aqueix efecte disposarà dels comptes de cada una de les entitats autònomes i empreses públiques i dels altres documents que calga presentar a la Sindicatura de Comptes.

D'acord amb això, el present informe sobre el Compte General de l'exercici de 2001 té l'estructura següent:

- El volum I conté la introducció i les conclusions generals, així com l'informe de fiscalització corresponent al Compte de l'Administració.
- El volum II conté els informes relatius a la fiscalització dels programes d'assistència sanitària de la Conselleria de Sanitat, a la fiscalització del Consell Jurídic Consultiu i una auditoria operativa.
- El volum III conté els informes de fiscalització de les entitats autònomes.
- El volum IV conté els informes de fiscalització dels comptes de les societats públiques mercantils.
- El volum V conté els informes de fiscalització dels ens de dret públic.
- El volum VI conté els informes de fiscalització de les fundacions públiques de la Generalitat Valenciana i de les cambres de comerç de la Comunitat Valenciana.
- El volum VII conté els informes de fiscalització de les universitats públiques de la Comunitat Valenciana.

En els annexos números 1 a 7 s'inclou la documentació i els comptes retuts per a la dita fiscalització, en format de CD.

Cal indicar, d'altra banda, que l'article 73.2 del TRLHPGV disposa que, al Compte General, s'uniran els comptes generals de les tres diputacions provincials. Tanmateix, aquests comptes no formen part dels documents presentats per la IGGV el 28 de juny de 2002. Els articles 193.4 i 204.2 de la llei 39/1988, de 28 de desembre, Reguladora de les Hisendes Locals, estableixen que els comptes esmentats s'hauran d'aprovar abans del primer d'octubre i que seran retuts abans del 15 del mateix mes.

Les competències pròpies d'aquesta Sindicatura de Comptes, en relació a l'atorgament de subvencions per part de la Generalitat Valenciana a les entitats locals -entre les quals es troben les diputacions provincials-, exercides conformement a l'article segon.dos.a) de la llei de la Generalitat Valenciana 6/1985, d'11 de maig, de la Sindicatura de Comptes, han sigut analitzades -si era el cas- en els distints epígrafs del present informe que tracten aqueixa matèria.

2. PRINCIPIS I NORMES APLICABLES

2.1 Aplicats en la fiscalització

El treball de fiscalització s'ha realitzat, igual com en fiscalitzacions anteriors, seguint els "Principis i normes d'auditoria del sector públic" elaborats per la Comissió de Coordinació dels Òrgans Públics de Control Extern de l'Estat Espanyol. Aquests principis d'auditoria fan referència al subjecte auditor, a la realització del treball i al contingut i la presentació de l'informe d'auditoria.

En aquest sentit, en la realització del treball s'han aplicat les tècniques i els procediments habituals d'auditoria, que consisteixen en la realització de proves sobre mostres, la revisió dels procediments administratius i de control intern i l'examen dels documents, registres i antecedents que s'han considerat necessaris en cada circumstància, d'acord amb els objectius i procediments establits en una planificació detallada, que s'ha concretat en els programes d'auditoria de cada àrea en què s'ha dividit el treball.

Els fets, les conclusions i recomanacions que es recullen en l'informe, es basen en les evidències obtingudes a partir de l'examen de la documentació rebuda dels gestors responsables.

2.2 Aplicables a la informació financera i a la gestió dels recursos públics

La gestió dels recursos públics està subjecta al principi de legalitat, als principis comptables públics i als principis d'eficàcia, eficiència i economia.

a) Principi de legalitat

Dins del marc de les normes generals (Constitució Espanyola, de 27 de desembre de 1978, Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, Llei Orgànica de Finançament de les Comunitats Autònomes), la Generalitat està subjecta al que es disposa en el TRLHPGV i les modificacions corresponents i en les lleis de pressuposts anuals de la Generalitat i les respectives lleis d'acompanyament; a més dels diversos decrets, ordres, circulars i normes de procediment específiques que hi resulten aplicables.

D'acord amb l'article 149.3 de la Constitució Espanyola i l'article 27 de l'Estatut d'Autonomia, el dret estatal es considera supletori en aspectes no específicament considerats en les normes de la Generalitat Valenciana.

b) Principis comptables públics

Una de les qualitats que s'ha d'exigir a la informació comptable és que reflectisca la situació econòmica i financera d'una entitat de la forma més raonada i aproximada possible; és a dir que complisca el principi de reflectir la imatge fidel. La imatge fidel és un objectiu que ha d'aconseguir tota informació comptable i, per tant, els estats que contenen la dita informació. A continuació es detallen els principis comptables

l'aplicació dels quals haurà de fer que els comptes anuals formulats -amb claredat- expressen de la forma més raonada i aproximada el patrimoni, la situació financera, l'execució del pressupost i els resultats de l'entitat.

- Principi d'entitat comptable,
- principi de gestió continuada,
- principi d'uniformitat,
- principi d'importància relativa,
- principi de registre,
- principi de prudència,
- principi de meritació,
- principi d'imputació de la transacció,
- principi del preu d'adquisició,
- principi de correlació d'ingressos i despeses,
- principi de no compensació,
- principi de desafectació.

El sistema comptable vigent aplicable a la Generalitat Valenciana en l'exercici de 2001, està detallat en l'apartat 5.3 d'aquest informe. Cal assenyalar, en relació a això, que l'ordre de 16 de juliol de 2001 de la Conselleria d'Economia i Hisenda ha aprovat el Pla General de Comptabilitat Pública de la Generalitat Valenciana, que entrarà en vigor el primer de gener de 2002.

Adicionalment, la comptabilitat de les empreses públiques i d'altres ens està subjecta al Pla General de Comptabilitat aprovat pel reial decret 1.643/1990, de 20 de desembre, segons la resolució de 18 de juny de 1991 de la IGGV.

Les fundacions públiques de la Generalitat Valenciana a què es refereix l'apartat 3 de l'article 5 del TRLHPGV, formaran i rebran els seus comptes d'acord amb els principis i les normes de comptabilitat recollits en l'adaptació del Pla General de Comptabilitat a les entitats sense fins de lucre, aprovat pel reial decret 776/1998, de 30 d'abril, mentre la IGGV no aprobe el pla especial de comptabilitat de les fundacions de la Generalitat Valenciana.

El règim financer de les universitats públiques ve regulat en el títol VII de la llei orgànica 11/1983, de 25 d'agost, de Reforma Universitària. En l'article 54.5 d'aquest text legal s'estableix que l'estructura del pressupost de les universitats i del seu sistema

comptable, a l'efecte de la normalització comptable, s'haurà d'adaptar en tot cas a les normes que amb caràcter general estiguen establides per al sector públic.

c) Principis d'eficàcia, eficiència i economia

A continuació definim aquests principis: Eficàcia significa l'assoliment, en el millor grau, dels objectius perseguits; eficiència es refereix a la transformació, amb el millor índex, dels recursos en béns i serveis; i per principi d'economia s'entén l'adquisició, al menor cost i en el moment adequat, dels recursos financers, humans i materials en quantitat i qualitat apropiats.

3. CONCLUSIONS GENERALS DE L'INFORME DE FISCALITZACIÓ DEL COMPTE GENERAL DE LA GENERALITAT VALENCIANA CORRESPONENT A L'EXERCICI DE 2001

A conseqüència de l'examen i censura del Compte General de la Generalitat Valenciana de l'exercici de 2001 duts a terme per aquesta Sindicatura de Comptes, es posen de manifest les següents conclusions generals.

a) Adequació de la informació financera als principis comptables aplicables i compliment de la legalitat vigent en la gestió dels fons públics

Com a resultat del treball efectuat, i amb l'abast assenyalat en els corresponents apartats dels informes de fiscalització que componen aquest informe, el Compte General de la Generalitat Valenciana de l'exercici de 2001, format pels documents que indica l'article 73 del TRLHPGV i que hem detallat en l'apartat 1 anterior, presenta -en general- la informació conformement als principis comptables i de normativa legal que hi són d'aplicació; amb els advertiments i les excepcions que -si és el cas- apareixen convenientment detallats en les conclusions dels diferents apartats d'aquest informe.

El punt 4 de l'article 61 del Reglament de Règim Interior de la Sindicatura de Comptes estableix que, quan no s'hi hagen advertit responsabilitats comptables, així es farà constar en l'informe.

Les lleis Orgànica i de Funcionament del Tribunal de Comptes defineixen el concepte de responsabilitat comptable, que ha sigut progressivament perfilat amb posterioritat per la jurisprudència, i que s'ha conformat sobre les següents característiques bàsiques:

- Que hi haja una acció o omissió culpable, que resulte o es desprenga dels comptes, realitzada per qui està encarregat del maneig o la custòdia de cabals o efectes públics.
- Que la dita acció o omissió culpable vulnere les lleis que regulen el règim pressupostari i comptable aplicable a les entitats del sector públic de què es tracte, o -si és el cas- als receptors de subvencions, crèdits, avals o d'altres ajudes procedents del dit sector.
- Que s'haja produït dany o minva en els cabals o els efectes públics.
- Que hi haja una relació de causa i efecte entre l'acció o omissió i el dany produït.

La competència jurisdiccional, pel que fa als procediments de responsabilitat comptable, correspon al Tribunal de Comptes, les resolucions del qual sobre aquesta matèria són susceptibles de recurs davant del Tribunal Suprem.

En relació al que hem exposat anteriorment, aquesta institució, d'acord amb l'anàlisi de la documentació revisada, no ha trobat situacions que justifiquen l'inici d'expedients depuradors de responsabilitat comptable.

b) Gestió dels recursos humans, materials i dels fons pressupostaris de forma econòmica i eficient, i grau d'eficàcia en l'assoliment dels objectius prevists

Les diverses lleis de creació dels òrgans de control extern estableixen, com a funcions d'aquests, el control de l'eficàcia -que tindrà la finalitat de determinar el grau en què s'hagen aconseguit els objectius prevists- i el control de l'economia i l'eficiència -que analitzen la forma en què s'han assolit els objectius prevists, atenent al menor cost en la realització de la despesa pública.

Per portar a efecte aquestes funcions, els òrgans gestors han d'establir un sistema de seguiment dels objectius adaptat a les necessitats pròpies de la seua gestió, amb la finalitat d'obtenir la informació que permeta avaluar el compliment dels seus objectius i -si és el cas- explicar les eventuais desviacions. Aquests objectius han de seleccionar els aspectes més rellevants de l'activitat, han de ser poc nombrosos, coordinats i compatibles, i expressats en termes precisos, xifrats i datats.

Adicionalment, el gestor ha d'assignar els costos corresponents al compliment de cada objectiu, a fi de poder comparar els resultats de la seua actuació amb els recursos usats per a aconseguir-los.

Per acabar, els òrgans gestors responsables han d'emetre, juntament amb els seus comptes anuals, un informe de gestió que -com a mínim- haurà de determinar el nivell de realització dels objectius i explicar les desviacions més significatives -tant físiques com financeres-, respecte de les estimacions dels seus indicadors, a més de l'anàlisi de les causes que les hagen produïdes i de les mesures correctores adoptades o que s'hi proposen.

Actualment, el sistema comptable de la Generalitat Valenciana subministra informació sobre els recursos assignats a cada programa. Tanmateix, encara no està desenvolupat el sistema que permeta incorporar indicadors per a quantificar en termes monetaris els objectius, i que permeta comparar aquests i els resultats obtinguts amb els costos corresponents. L'auditoria d'organització i sistemes no està tampoc massa desenvolupada en l'àmbit del sector privat; però les característiques peculiars del sector públic impliquen dificultats addicionals. Les circumstàncies exposades han fet que actualment no es plantege l'emissió d'una opinió global en termes d'eficiència, eficàcia i economia.

Dins de la problemàtica general abans exposada, aquesta Sindicatura de Comptes és conscient de la necessitat d'utilitzar criteris d'eficiència, eficàcia i economia en la gestió dels fons públics. El control de l'activitat del sector públic s'ha realitzat bàsicament a partir dels estats pressupostaris, que indiquen les previsions d'ingressos i les limitacions quantitatives (quant es pot gastar), qualitatives (en què s'ha de gastar) i temporals (quan s'ha de gastar). Aquest criteri de control de l'activitat economicofinancera s'ha de complementar progressivament amb l'anàlisi i les recomanacions pertinents sobre la manera com s'han gestionat els ingressos i les despeses fiscalitzats.

D'acord amb la línia d'actuació indicada, aquesta institució ha dut a terme durant 2002 la fiscalització, amb criteris d'eficiència, eficàcia i economia, d'un programa de despesa inclòs en el pressupost de la Generalitat Valenciana per a 2001. En aquest sentit, l'informe relatiu a l'auditoria operativa del programa 442.50, "Qualitat ambiental", s'inclou en el volum II d'aquest informe.

4. TRÀMIT D'AL.LEGACIONS

Acomplint el que va acordar el Ple de les Corts Valencianes en la reunió del dia 22 de desembre de 1986, així com el corresponent acord del Consell d'aquesta Sindicatura de Comptes per mitjà del qual tingué coneixement de l'esborrany de l'informe de fiscalització corresponent a l'any 2001, aquest esborrany fou tramés al comptedonant perquè hi formulés al.legacions en el termini concedit.

En relació al contingut de les al.legacions i del seu tractament, cal assenyalar el següent:

- 1) L'òrgan fiscalitzat ha formulat -si era el cas- al.legacions i consideracions que afecten determinades parts o qüestions de l'informe.
- 2) Totes les al.legacions han sigut analitzades amb deteniment.
- 3) Les al.legacions admeses han sigut incorporades al contingut de l'informe.
- 4) Llevat del casos concrets que així ho requereixen, per regla general no s'emeten valoracions sobre al.legacions que:
 - a) Confirmen les deficiències o irregularitats assenyalades en l'informe.
 - b) No rebaten el contingut de l'informe, sinó que expliquen o justifiquen les actuacions de l'entitat fiscalitzada.
 - c) Indiquen que les deficiències o irregularitats han sigut esmenades amb posterioritat al tancament de l'exercici fiscalitzat.
- 5) Els informes justificatius de les al.legacions desestimades, emesos pels auditors i ratificats pels síndics encarregats, una vegada que són aprovats pel Consell de la Sindicatura s'incorporen al corresponent expedient administratiu.

