

INTRODUCCIÓN Y CONCLUSIONES GENERALES

1. ASPECTOS LEGALES DE LA FISCALIZACIÓN

De acuerdo con el artículo 8 de la Ley 6/1985, de Sindicatura de Cuentas, corresponde a esta Institución en ejercicio de su función fiscalizadora, el examen y censura de la Cuenta General de la Generalitat Valenciana y la elevación del correspondiente informe a las Cortes Valencianas.

2. OBJETIVOS GENERALES DE LA FISCALIZACIÓN

Los objetivos de la fiscalización de la Cuenta General de la Generalitat por la Sindicatura de Cuentas están contemplados en la Ley de la Sindicatura de Cuentas artículos 8, 11, y 14.6, y se resumen a continuación:

- a) Determinar si la información financiera se presenta adecuadamente, de acuerdo con los principios contables que le son de aplicación.
- b) Determinar si se ha cumplido con la legalidad en la gestión de los fondos públicos
- c) Evaluar 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
- e) Proponer medidas para mejorar la gestión económico-administrativa del sector público valenciano.
- f) Proponer medidas para un más eficaz control

De acuerdo con lo anterior, la fiscalización de la Cuenta General de la Generalitat Valenciana correspondiente al ejercicio 2003 tendrá como finalidad el verificar el cumplimiento de los objetivos a), b), e) y f) anteriores.

Hasta tanto se desarrolle un sistema que permita incorporar indicadores en términos objetivos y posibilite su comparación entre sí y la de los resultados obtenidos, con los correspondientes costes, no podrán ser objeto de cumplimiento los objetivos de los apartados c) y d).

Las circunstancias expuestas han supuesto que actualmente no se plantee la emisión de una opinión global en términos de eficiencia, eficacia y economía, sino la realización de fiscalizaciones específicas sobre determinados aspectos de las magnitudes presupuestarias.

La Cuenta General de la Generalitat Valenciana del ejercicio 2003 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 anual 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 Cuentas.

De acuerdo con lo anterior, el presente informe sobre la Cuenta General del ejercicio 2003 tiene la siguiente estructura:

- El Volumen I contiene la introducción y conclusiones generales, así como el informe de fiscalización correspondiente a la Cuenta anual de la administración.
- El Volumen II contiene los informes relativos a la fiscalización de los programas de asistencia sanitaria de la Conselleria de Sanidad.
- 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, así como las alegaciones de los cuentadantes e informes sobre las mismas. Todos los anexos están 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 30 de junio de 2004. 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 Cuentas en relación con el otorgamiento de subvenciones por la Generalitat Valenciana a las entidades locales, 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 Cuentas, han sido analizadas, en su caso, en los distintos epígrafes del presente Informe que tratan sobre esta materia.

3. ALCANCE Y PROCEDIMIENTOS DE LA FISCALIZACIÓN

3.1 Revisión financiera y de legalidad

Tal como se ha señalado en el apartado 2, el objeto de la fiscalización ha sido la Cuenta General de la Generalitat Valenciana del ejercicio 2003. Esta Cuenta General ha sido remitida a esta Sindicatura de Cuentas por la Intervención General de la Generalitat Valenciana (IGGV) de conformidad con la normativa de aplicación, el 30 de junio de 2004, y en los términos que se indican en los respectivos informes de fiscalización.

De acuerdo con los objetivos descritos, el trabajo se ha planificado y realizado con el fin de obtener evidencia suficiente y adecuada para poder emitir los pronunciamientos o conclusiones pertinentes sobre los aspectos detallados en el artículo 8 de la Ley de Sindicatura de Cuentas.

El trabajo se ha llevado a cabo de acuerdo con los Principios y Normas de Auditoría del Sector Público elaborados por la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español y con las Directrices técnicas de fiscalización aprobadas por el Consejo de la Sindicatura de Cuentas. En consecuencia, no ha incluido una revisión detallada de todas las transacciones, sino que ha comprendido todas aquellas pruebas selectivas, revisiones de procedimientos, de registros y antecedentes y demás técnicas habituales de auditoría que se han considerado necesarias en cada circunstancia, en función de los objetivos perseguidos, considerándose además la importancia relativa de las posibles anomalías, observaciones, ajustes, etc. que se detecten.

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

3.2 Principios y normas 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 los 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.

De acuerdo con el artículo 2 de la orden de 16 de julio de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, a partir de 1 de enero de 2002, el Plan General de Contabilidad Pública de la Generalitat Valenciana (PGCPGV) es de aplicación a la Administración de la Generalitat Valenciana y supone un paso significativo para la consolidación de un sistema contable homólogo con las demás administraciones públicas.

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 30 de noviembre de 2001 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 económico y financiero de las Universidades Públicas está regulado en el título IX de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. En el artículo 81.4 de este texto legal se señala que la estructura del presupuesto de las Universidades, su sistema contable y los documentos que comprenden sus cuentas deberán adaptarse a las normas que con carácter general se establezcan 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.

4. CONCLUSIONES GENERALES DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA GENERAL DE LA GENERALITAT VALENCIANA CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO 2003

Como consecuencia del examen y censura de la Cuenta General de la Generalitat Valenciana del ejercicio 2003 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 2003 formada por los documentos que indica el artículo 73 del TRLHPGV y que se han detallado en el apartado 2 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 contenido de los diversos informes incluidos en sus respectivos volúmenes, con el análisis de la documentación revisada teniendo en cuenta las limitaciones al alcance expresadas en aquéllos y en el ejercicio de la función fiscalizadora- no ha encontrado situaciones en las que pudieran concurrir las características básicas de la responsabilidad contable antes enunciadas.

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.

Como ya se ha señalado en el apartado 2 anterior, el sistema contable de la Generalitat Valenciana suministra información sobre los recursos asignados a cada programa. Sin embargo, todavía no está desarrollado, al igual que en el resto de administraciones públicas, 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.

5. 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 acuerdo del Consejo de esta Sindicatura de Cuentas por el que tuvo conocimiento del borrador del Informe de fiscalización, correspondiente al año 2003, el mismo se remitió al cuentadante para que, en el plazo concedido, formulará alegaciones.

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

- 1) Los órganos fiscalizados han 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) El texto de las alegaciones formuladas, en su caso, así como los informes motivados que se han emitido sobre las mismas, que han servido de antecedente para su estimación o desestimación por esta Sindicatura se incorporan como anexo II en formato CD.