

INTRODUCCIÓ I CONCLUSIONS GENERALS

1. ABAST I OBJECTIUS DE L'EXAMEN

Aquest informe relatiu a la fiscalització del Compte General de la Generalitat Valenciana de l'exercici de 1995, comprén segons la normativa vigent 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.

L'article 75 del Text Refós de la Llei d'Hisenda Pública de la Generalitat Valenciana (TRLHPGV), estableix que els comptes anteriors, els elabora la Intervenció General de la Generalitat Valenciana (IGGV).

L'objecte de la fiscalització és obtenir evidència suficient per a pronunciar-se sobre els punts següents, continguts en l'article 8 de la Llei de Sindicatura de Comptes:

- a) Adequació de la informació financera presentada als principis comptables aplicables.
- b) Compliment de la legalitat vigent en la gestió dels fons públics.
- c) Gestió dels recursos humans, materials i dels fons pressupostaris de forma econòmica i eficient.
- d) Grau d'eficàcia en l'assoliment dels objectius prevists.

Mitjançant la fiscalització del Compte General, es pretén també posar de manifest aquelles situacions en què és oportú proposar mesures per a la millora de la gestió del sector públic valencià.

El present informe sobre el Compte General de l'exercici de 1995 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 de programes específics i de les entitats autònomes.
- El volum III conté els informes de fiscalització dels comptes de les empreses públiques i d'altres ens.
- El volum IV conté els informes d'auditoria operativa.

- El volum V conté els informes de les universitats de la Comunitat Valenciana.

En els annexos números 1, 2 i 3, s'inclou la documentació i els comptes retuts per a la dita fiscalització.

D'altra banda, l'article 73.2 del TRLHP indica que al Compte General s'uniran els comptes generals de les tres diputacions provincials. Quant a això, la IGGV comunica en el seu ofici de tramesa del Compte General de la Generalitat Valenciana de 1995, de data 29 de juny de 1996, que no envia els dits comptes, perquè -conformement al que es disposa en l'article 193 de la Llei 33/1988, de 28 de desembre- el termini de rendició n'és el primer d'octubre.

2 PRINCIPIS I NORMES APLICABLES

2.1 Aplicats en la fiscalització

Per a la fiscalització del Compte General de l'exercici de 1995, hem aplicat els criteris fonamentals que recullen els "Principis i normes d'auditoria del sector públic" elaborats per la Comissió de Coordinació dels Òrgans Públics de Control Extern del l'Estat Espanyol.

Els principis d'auditoria del sector públic es classifiquen en tres grups: generals o relatius al subjecte auditor, sobre la realització del treball i relatius a l'informe.

D'acord amb això, el treball de fiscalització s'ha portat a efecte mitjançant l'aplicació de les tècniques i els procediments habituals d'auditoria i ha consistit, per tant, en la realització de proves sobre mostres, revisió dels procediments administratius i de control intern i examen dels documents, registres i antecedents que s'han considerat necessaris en cada circumstància, d'acord amb una planificació detallada, en la qual s'han establert els objectius i programes de treball.

Els fets i les conclusions i recomanacions que es recullen en el present informe de fiscalització del Compte General, es basen en les evidències obtingudes per mitjà de l'examen de la documentació que -segons la normativa vigent- ha retut la Intervenció General de la Generalitat Valenciana a aquesta Sindicatura de Comptes; així com d'aquella altra complementària justificativa que, d'acord amb els programes d'auditoria elaborats a l'efecte, vam sol·licitar en el curs del treball al dit centre directiu i -si era el cas- a les secretaries generals de les diferents conselleries, o als òrgans de gestió o administració en el cas de les empreses públiques i d'altres ens.

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

Els principis aplicables a la gestió dels recursos públics es classifiquen en: principis de legalitat, principis comptables i principis d'economia, eficiència i eficàcia.

L'ordre de 15 d'octubre de 1985, de la Conselleria d'Economia i Hisenda, expressava la voluntat d'aplicar en la Generalitat Valenciana el Pla General de Comptabilitat Pública (PGCP). Mitjançant l'ordre de 30 de desembre de 1986 de la dita Conselleria, es van dictar normes provisionals per a la implantació del dit PGCP des de l'exercici de 1987. Amb l'ordre de 12 de desembre de 1994 -en vigor des del 31 de desembre d'aqueix any-, es dicten normes de gestió comptable que substitueixen les provisionals que regien des de l'exercici de 1987. Aquesta última ordre citada constitueix l'inici d'un procés que tendeix a aconseguir una regulació integral de la comptabilitat de la Generalitat Valenciana, en què distingim els següents aspectes, el desenvolupament dels quals es pretén efectuar de forma successiva:

- Desenvolupament del subsistema de projectes de despeses.

- Desenvolupament del procediment de pagaments que hagen de ser justificats.
- Desenvolupament del mòdul d'acomptes de caixa fixa.
- Comptabilització automàtica de la nòmina del personal al servei de l'Administració de la Generalitat.
- Regulació de despeses amb finançament afectat.
- Desenvolupament de les normes comptables dels ingressos gestionats pels serveis territorials de la Conselleria d'Economia i Hisenda.
- Actualització de l'estructura pressupostària.
- Adaptació del vigent PGCP de la Generalitat Valenciana al PGCP aprovat per l'ordre del Ministeri d'Economia i Hisenda de 6 de maig de 1994.

Segons la regla quarta d'aquesta ordre, la comptabilitat de la Generalitat Valenciana es portarà conformement a les normes que s'hi contenen i a aquelles que es dicten en el seu desenvolupament, i haurà d'ajustar-se al PGCP en els termes i terminis prevists en aquest Pla i a les altres disposicions que en resulten de l'aplicació. Tots els actes o operacions de caràcter administratiu, civil o mercantil amb repercussió financera, patrimonial o econòmica en general, tindran la seua expressió comptable, mitjançant el mètode de partida doble d'acord amb el PGCP i mitjançant el mètode de partida simple per a la formació dels llibres i registres relatius al subsistema de control i desenvolupament de la gestió pressupostària, en la forma prevista i conformement a les normes contingudes en aquesta ordre.

Mitjançant l'ordre de 28 d'abril de 1995, de la Conselleria d'Economia i Hisenda, s'aprova un nou sistema de definicions de codis, que homogeneïtza la imputació dels ingressos i les despeses pressupostaris del sector d'administració general de la Generalitat Valenciana i de les seues entitats públiques amb similar estructura pressupostària, amb la del sector estatal, per mitjà de l'aplicació de criteris anàlegs. Encara que l'entrada en vigor d'aquesta ordre estava prevista per a l'1 de gener de 1996, amb l'ordre de primer d'agost de 1995 de la dita Conselleria s'ajorna a l'1 de gener de 1997. En aquesta darrera ordre s'indica que una de les prioritats de la Intervenció General és confeccionar -per a la seua aplicació a la gestió dels pressuposts de 1997- el Pla General de Comptabilitat, al qual s'adaptaran els departaments, les corporacions, els organismes i d'altres entitats incloses en el sector públic de la Generalitat Valenciana, amb la deguda coordinació i articulació amb el PGCP de l'Estat.

L'ordre de 19 de maig de 1995 de la Conselleria d'Economia i Hisenda, estableix les normes per a la comptabilització de les operacions de gestió dels seus serveis territorials.

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

Pel que fa a les universitats públiques, el règim economicofinancer ve recollit en el títol VII de la Llei Orgànica 11/1983, de 25 d'agost, de reforma universitària. En l'art. 54.5 d'aquest text legal s'assenyala que l'estructura del pressupost de les universitats i del seu sistema comptable haurà d'adaptar-se, en qualsevol cas, a les normes que amb caràcter general s'hi estableixen per al sector públic, a l'efecte de normalització comptable.

3. CONCLUSIONS GENERALS DE L'INFORME DE FISCALITZACIÓ DEL COMPTE GENERAL DE LA GENERALITAT VALENCIANA CORRESPONENT A L'EXERCICI DE 1995

Com a conseqüència de l'examen i censura del Compte General de la Generalitat Valenciana de l'exercici de 1995 efectuat 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.

El Compte General de la Generalitat Valenciana representa de forma raonable l'activitat economicofinancera duta a terme per aquella en l'exercici de 1995, d'acord amb els principis i criteris comptables i de gestió i amb la normativa legal aplicable, amb els advertiments i les excepcions que, si s'escau, s'indiquen convenientment detallades en els apartats de conclusions del present informe.

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

El concepte de responsabilitat comptable ve definit en les lleis Orgànica i de Funcionament del Tribunal de Comptes, ha sigut progressivament perfilat amb posterioritat per la jurisprudència i s'emmarca entre les característiques bàsiques següents:

- a) Que hi haja una acció o omissió culpable -que resulte o es desprenga dels comptes-, realitzada per qui s'encarrega del maneig o la custòdia dels cabals o efectes públics.
- b) Que la dita acció o omissió culpable vulnere les lleis reguladores del règim pressupostari i comptable que resulte aplicable a les entitats del sector públic de què es tracte o, si és el cas, als perceptors de subvencions, crèdits, avals o altres ajudes procedents de l'esmentat sector.
- c) Que s'hi haja produït un dany o menyscapse en cabals o efectes públics.
- d) Que existisca una relació de causa-efecte entre l'acció o omissió i el dany produït.

La competència jurisdiccional quant als procediments de responsabilitat comptable correspon al Tribunal de Comptes, les resolucions del qual en la matèria són susceptibles de recurs davant del Tribunal Suprem.

Quant a això, aquesta institució, d'acord amb l'anàlisi de la documentació revisada, no ha trobat situacions que justifiquen jurídicament 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.

L'actual sistema comptable de la Generalitat Valenciana subministra informació sobre els recursos assignats a cada programa. No obstant això, el sistema que permetrà incorporar indicadors per a quantificar en termes monetaris els objectius i que permetrà comparar aquests i els resultats obtinguts amb els costos corresponents, no es troba encara desenvolupat. L'auditoria d'organització i sistemes tampoc no està massa desenvolupada en l'àmbit del sector privat; però les característiques peculiars del sector públic comporten dificultats addicionals. Aquestes 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 exposada abans, aquesta Sindicatura de Comptes és conscient de la necessitat d'utilitzar els criteris d'eficiència, eficàcia i economia en la gestió dels fons públics. El control de l'activitat del sector públic s'ha efectuat bàsicament per mitjà d'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 mitjançant l'anàlisi i les recomanacions pertinents sobre com s'han gestionat els ingressos i les despeses fiscalitzats.

D'acord amb la línia d'actuació exposada, aquesta institució ha dut a terme auditories operatives sobre dos programes de l'exercici de 1995: el programa 714.10, "Ordenació i millora de la producció pesquera", gestionat per la Conselleria d'Agricultura, Pesca i Medi Ambient, i el programa 458.10, "Patrimoni artístic", gestionat per la Conselleria de Cultura, Educació i Ciència. Aquests informes d'auditoria operativa figuren en el volum corresponent d'aquest informe.