

INTRODUCCIÓN Y CONCLUSIONES GENERALES

1 ALCANCE Y OBJETIVOS DEL EXAMEN

Este informe relativo a la fiscalización de la Cuenta General de la Generalitat Valenciana del ejercicio 1996, comprende según la normativa vigente los siguientes documentos:

- 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.

El artículo 75 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana (TRLHPGV) establece que las cuentas anteriores las elabora la Intervención General de la Generalitat Valenciana (IGGV).

Como en 1996 no existían entidades autónomas de carácter administrativo, no se integran las cuentas de estas entidades en la Cuenta General.

El objeto de la fiscalización es obtener evidencia suficiente para pronunciarse sobre los siguientes puntos, contenidos en el artículo 8 de la Ley de Sindicatura de Cuentas:

- a) Adecuación de la información financiera presentada a los principios contables que le son de aplicación.
- b) Cumplimiento de la legalidad vigente en la gestión de los fondos públicos
- c) Gestión de los recursos humanos, materiales y de los fondos presupuestarios de forma económica y eficiente.
- d) Grado de eficacia en el logro de los objetivos previstos.

También se pretende mediante la fiscalización de la Cuenta General poner de manifiesto aquellas situaciones en las que es oportuno proponer medidas para la mejora de la gestión del sector público valenciano.

El presente informe sobre la Cuenta General del ejercicio 1996 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 programas específicos y entidades autónomas.

- El Volumen III contiene los informes de fiscalización de las cuentas de las empresas públicas y otros entes.
- El Volumen IV contiene los informes de las Universidades de la Comunidad Valenciana.

En los Anexos números 1, 2, 3 y 4 se incluye la documentación y cuentas rendidas para dicha fiscalización.

Hay que indicar por otra parte que el artículo 73.2 del TRLHP 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 18 de junio de 1996. Los artículos 193.4 y 204.2 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, establecen que las citadas cuentas se aprobarán antes del 1 de octubre y se rendirán antes del 15 del mismo mes, respectivamente.

2 PRINCIPIOS Y NORMAS APLICABLES

2.1 Aplicados en la fiscalización

Como ejercicios anteriores, para la fiscalización de la Cuenta General del ejercicio 1996 se han aplicado los criterios fundamentales que recogen 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.

Los principios de auditoría del sector público se clasifican en tres grupos: generales o relativos al sujeto auditor, sobre la realización del trabajo y relativos al informe.

De acuerdo con lo anterior, el trabajo de fiscalización se ha llevado a cabo mediante la aplicación de las técnicas y procedimientos habituales de auditoría y ha consistido, por tanto, 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 una planificación detallada en la que se han establecido los objetivos y programas de trabajo.

Los hechos, conclusiones y recomendaciones que se recogen en el presente informe de fiscalización de la Cuenta General se basan en las evidencias obtenidas mediante el examen de la documentación que, según la normativa vigente, ha sido rendida por la Intervención General de la Generalitat Valenciana a esta Sindicatura de Cuentas, así como de aquella otra complementaria justificativa que, de acuerdo con los programas de auditoría elaborados al respecto, fue solicitada en el curso del trabajo a dicho Centro Directivo y, en su caso, a las Secretarías Generales de las diferentes consellerías o a los órganos de gestión o administración en el caso de las empresas públicas y otros entes.

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

Los principios aplicables a la gestión de los recursos públicos se clasifican en: principio de legalidad, principios contables y principios de economía, eficiencia y eficacia.

La Orden de 15 de octubre de 1985, de la Conselleria de Economía y Hacienda, expresó la voluntad de aplicar en la Generalitat Valenciana el Plan General de Contabilidad Pública (PGCP). Mediante la Orden de 30 de diciembre de 1986 de dicha Conselleria se dictaron normas provisionales para la implantación de dicho PGCP desde el ejercicio 1987. Con la Orden de 12 de diciembre de 1994, en vigor el 31 de diciembre de dicho año, se dictan normas de gestión contable que sustituyen a las provisionales que rigen desde el ejercicio 1987. Esta última Orden constituye el inicio de un proceso tendente a conseguir una regulación integral de la contabilidad de la Generalitat Valenciana en el que distingue los siguientes aspectos cuyo desarrollo se pretende efectuar de forma sucesiva:

- Desarrollo del subsistema de proyectos de gastos

- Desarrollo del procedimiento de pagos que deban justificarse
- Desarrollo del módulo de anticipos de caja fija
- Contabilización automática de la nómina de personal al servicio de la administración de la Generalitat.
- Regulación de gastos con financiación afectada
- Desarrollo de las normas contables de los ingresos gestionados por los Servicios Territoriales de la Conselleria de Economía y Hacienda.
- Actualización de la estructura presupuestaria
- Adaptación del vigente PGCP de la Generalitat Valenciana al PGCP aprobado por la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 6 de mayo de 1994.

La Regla 4 de la Orden de 12 de diciembre de 1994 establece que la contabilidad de la Generalitat Valenciana se llevará de acuerdo con las normas contenidas en la misma y aquellas que se dicten en su desarrollo y deberá ajustarse al PGCP en los términos y plazos previstos en el mismo y demás disposiciones que resulten de aplicación. Todos los actos u operaciones de carácter administrativo, civil o mercantil con repercusión financiera, patrimonial o económica en general, tendrán su expresión contable mediante el método de partida doble de acuerdo con el PGCP, y mediante el método de partida simple para la formación de los libros y registros relativos al subsistema de control y desarrollo de la gestión presupuestaria, en la forma prevista y de acuerdo con las normas contenidas en esta Orden.

La Orden de 28 de abril de 1995, de la Conselleria de Economía y Hacienda, aprueba un nuevo sistema de definiciones de códigos que homogeneiza la imputación de los ingresos y los gastos presupuestarios del sector de Administración General de la Generalitat Valenciana y sus entidades públicas con similar estructura presupuestaria, con la del sector estatal, mediante la aplicación de criterios análogos. Si bien la entrada en vigor de esta Orden estaba prevista a partir del 1 de enero de 1996, mediante la Orden de 1 de agosto de 1995 de dicha Conselleria se aplaza al 1 de enero de 1997. Se indica en esta última Orden que una de las prioridades de la Intervención General es confeccionar, para su aplicación a la gestión de los presupuestos de 1997, el Plan General de Contabilidad al que se adaptarán los departamentos, corporaciones, organismos y demás entidades incluidas en el sector público de la Generalitat Valenciana, con la debida coordinación y articulación con el PGCP del Estado.

La Orden de 19 de mayo de 1995 de la Conselleria de Economía y Hacienda establece las normas para la contabilización de las operaciones de gestión de los Servicios Territoriales de la misma.

En cuanto a las empresas públicas y otros entes, su contabilidad está sujeta al Plan General de Contabilidad aprobado por el Real Decreto 1.643/1990, de 20 de diciembre, según Resolución de 18 de junio de 1991 de la Intervención General.

En lo que se refiere a las Universidades públicas, el régimen económico financiero viene recogido 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 señala que la estructura del presupuesto de las Universidades y de su sistema contable deberá adaptarse, en todo caso, a las normas que con carácter general estén establecidas para el sector público, a los efectos de normalización contable.

3 CONCLUSIONES GENERALES DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA GENERAL DE LA GENERALITAT VALENCIANA CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO 1996

Como consecuencia del examen y censura de la Cuenta General de la Generalitat Valenciana del ejercicio 1996 llevado a cabo por esta Sindicatura de Cuentas, 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.

La Cuenta General de la Generalitat Valenciana representa razonablemente la actividad económico-financiera llevada a cabo por la misma en el ejercicio 1996 de acuerdo con los principios y criterios contables y de gestión y normativa legal que le son de aplicación, con las salvedades y excepciones que, en su caso, se indican convenientemente detalladas en los apartados de conclusiones del presente informe.

El punto 4 del art. 61 del Reglamento de Régimen Interior de la Sindicatura de Cuentas 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 custodias de caudales o efectos públicos.
- * que tal acción u omisión culpable, vulnere las leyes reguladoras del régimen presupuestario y contable que resulte aplicable 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 a 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.

La gestión de los recursos públicos ha de alcanzarse minimizando costes y maximizando resultados. No obstante, difícilmente se podrá conseguir una evaluación acerca de si la gestión de los recursos públicos se ha efectuado minimizando costes y maximizando resultados si no se dispone de un sistema que cuantifique los costes, resultados o rendimientos obtenidos en cada programa, estableciendo indicaciones al respecto.

El actual 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 Cuentas 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.

Esta Institución, de acuerdo con la línea de actuación expuesta, ha contemplado en su Plan de actuación para el ejercicio 1997 la fiscalización con criterios de eficiencia, eficacia y economía de dos programas de gastos incluidos en el presupuesto de la Generalitat Valenciana para el ejercicio 1996. Esta fiscalización ha sido iniciada en el mes de octubre de 1997 y se prevé finalizarla en enero de 1998.