

**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 1997, 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 1997 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 1997 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, entidades autónomas y auditoría operativa.

- 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 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 29 de junio de 1998. 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.

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 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.

En cuanto al principio de legalidad, la Generalitat está sujeta directamente a lo dispuesto en el Decreto legislativo de 26 de junio, de 1991 del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana y sus correspondientes modificaciones (en lo sucesivo TRLHPGV) y en 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.

Los principios contables públicos definidos por el Plan General de Contabilidad Pública, aprobado por Orden de 6 de mayo de 1994 del Ministerio de Economía y Hacienda (en lo sucesivo PGCP) a los que debe sujetarse la contabilidad de la Generalitat y cuya aplicación tiene como objetivo que las cuentas anuales formuladas por una entidad pública expresen con claridad la *imagen fiel* del patrimonio, de la situación financiera, de la ejecución del presupuesto y del resultado de la entidad son los siguientes:

- 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

A continuación se comenta el sistema contable vigente que es de aplicación a la Generalitat Valenciana en el ejercicio 1997.

En la Orden de 12 de diciembre de 1994 de la conselleria de Economía y Hacienda, sobre gestión y registro contable de las operaciones de administración y ejecución del presupuesto de la Generalitat Valenciana se dictan normas de gestión contable que sustituyen a las provisionales que regían desde el ejercicio 1987. Esta 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 Plan General de Contabilidad Pública de la Generalitat Valenciana al Plan General de Contabilidad Pública estatal aprobado por la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 6 de mayo de 1994 (en lo sucesivo PGCP).

Según establece la Regla 4 de esta Orden, 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 la Orden mencionada.

La Orden de 28 de abril de 1995, de la conselleria de Economía y Hacienda, aprobó 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. La entrada en vigor de esta Orden ha quedado aplazada hasta la puesta en marcha del nuevo Plan General de Contabilidad de la Generalitat Valenciana según establece la Disposición Transitoria de la Orden de 19 de junio de 1996, de la conselleria de Economía y Hacienda, por la que se dictan normas para la elaboración de los presupuestos de la Generalitat Valenciana para 1997.

En el preámbulo de la citada Orden de 12 de diciembre de 1994 se indica que uno de los aspectos cuyo desarrollo se pretende efectuar de forma sucesiva es la adaptación del vigente PGCP de la Generalitat Valenciana (el aprobado por resolución de la IGAE de 11 de noviembre de 1983) al PGCP estatal aprobado por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 6 de mayo de 1994. Posteriormente, en la Orden de 1 de agosto de 1995 de la conselleria de Economía y Hacienda se indica como una de las prioridades, para su aplicación a los presupuestos del ejercicio 1997, que la IGGV confeccionara el Plan General de Contabilidad de la Generalitat Valenciana con la debida coordinación y articulación con el PGCP del Estado.

Otras normas que regulan la contabilidad de la Generalitat son las siguientes:

- Mediante la Orden de 21 de diciembre de 1993, de la conselleria de Economía y Hacienda, se aprobó la instrucción de contabilidad de las operaciones de gestión del endeudamiento de la Generalitat Valenciana.
- 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 los Servicios Territoriales de la misma.
- En la Resolución de 8 de febrero de 1996, de la IGGV, se determina la aplicación presupuestaria de las obligaciones que tengan origen en la indemnización a terceros para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración.

Por otra parte, 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.

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.

Los principios de eficacia, eficiencia y economía 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 1997

Como consecuencia del examen y censura de la Cuenta General de la Generalitat Valenciana del ejercicio 1997 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 1997 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 artículo 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 custodia 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 indicadores al respecto.

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.

Esta Sindicatura de Cuentas, dentro de la problemática general antes expuesta, 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 expuesta, esta Institución ha llevado a cabo durante 1998 la fiscalización con criterios de eficiencia, eficacia y economía de tres programas de gastos incluidos en el presupuesto de la Generalitat Valenciana para el ejercicio 1997. Los informes relativos a la fiscalización de los programas de gasto, 512.10 “Gestión e infraestructura de recursos hidráulicos” y 421.30 “Ordenación e innovación educativa y formación del profesorado”, fueron aprobados por el Consejo de la Sindicatura y remitidos a las Cortes Valencianas en los meses de abril y junio de 1998, respectivamente. En lo que respecta a la fiscalización del programa 514.10 “Infraestructura y actuaciones en la costa”, el informe respectivo se incluye en el Volumen II de este informe.