

## **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 1997, 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 esmentats, els elabora la Intervenció General de la Generalitat Valenciana (IGGV).

Com que en 1997 no existien entitats autònomes de caràcter administratiu, els comptes d'aquestes entitats no s'integren en el Compte General.

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

- a) Adequació de la informació financera presentada, als principis comptables que hi són d'aplicació.
- 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.

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

El present informe sobre el Compte General de l'exercici de 1997, 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, entitats autònomes i auditoria operativa.

- El volum III conté els informes de fiscalització dels comptes de les empreses públiques i d'altres ens.
- El volum IV conté els informes de les universitats de la Comunitat Valenciana.

En els annexos números 1, 2, 3 i 4, s'inclou la documentació i els comptes retuts per a la dita fiscalització.

Cal indicar, d'altra banda, que l'article 73.2 del TRLHP 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 29 de juny de 1996. 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 citats hauran de ser aprovats abans del primer d'octubre i retuts abans del 15 del mateix mes.

## **2. PRINCIPIS I NORMES APLICABLES**

### **2.1 Aplicats en la fiscalització**

El treball de fiscalització s'ha realitzat, com en fiscalitzacions anteriors, seguint els "Principis i normes d'auditoria del sector públic", elaborades 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 l'execució del treball s'han aplicat tècniques i procediments habituals d'auditoria, que consisteixen 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 els objectius i procediments establerts 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, 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.

Quant al principi de legalitat, la Generalitat està subjecta directament al que es disposa en el decret legislatiu de 26 de juny de 1991 del Consell de la Generalitat Valenciana, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'Hisenda Pública de la Generalitat Valenciana amb les corresponents modificacions (d'ara endavant, TRLHPGV), i en les lleis de pressuposts anuals de la Generalitat i les lleis que les acompanyen, a més dels diversos decrets, ordres, circulars i normes de procediment específics que hi resulten aplicables.

Els principis comptables públics definits en el Pla General de Comptabilitat Pública, aprovat per ordre de 6 de maig de 1994 del Ministeri d'Economia i Hisenda (d'ara endavant, PGCP), als quals s'ha d'ajustat la comptabilitat de la Generalitat, i l'aplicació dels quals té per objectiu que els comptes anuals formulats per una entitat pública expressen amb claredat la imatge fidel del patrimoni, de la situació financera, de l'execució del pressupost i del resultat de l'entitat, són els següents:

- 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.

A continuació comentarem el sistema comptable vigent, d'aplicació a la Generalitat Valenciana en l'exercici de 1997.

En l'ordre de 12 de desembre de 1994 de la Conselleria d'Economia i Hisenda, sobre gestió i registre comptable de les operacions d'administració i execució del pressupost de la Generalitat Valenciana, es dicten normes de gestió comptable que substitueixen les provisions que regien des de l'exercici de 1987. Aquesta ordre constitueix l'inici d'un procés que tendia a aconseguir una regulació integral de la comptabilitat de la Generalitat Valenciana, en el qual es distingeixen una sèrie d'aspectes que hom pretén desenvolupar de forma successiva:

- Desenvolupament del subsistema de projectes de despeses;
- Desenvolupament del procediment de pagaments que s'hagen de justificar;
- Desenvolupament del mòdul d'avançaments 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 Pla General de Comptabilitat Pública de la Generalitat Valenciana al Pla General de Comptabilitat Pública estatal, aprovat per l'ordre del Ministeri d'Economia i Hisenda de 6 de maig de 1994 (d'ara endavant, PGCP).

Segons que s'estableix en la regla 4 d'aquesta ordre, la comptabilitat de la Generalitat Valenciana s'ha de portar conformement a les normes contingudes en la dita ordre i en aquelles que es dicten per desenvolupar-la, i s'haurà d'ajustar al PGCP en els termes i terminis prevists en aquest Pla i en les altres disposicions que hi resulten aplicables. 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 d'acord amb les normes contingudes en l'ordre citada.

Amb l'ordre de 28 d'abril de 1995 de la Conselleria d'Economia i Hisenda, es va aprovar un nou sistema de definicions de codis, que homogeneïtza la imputació dels ingressos i les despeses pressupostaris del sector de l'Administració General de la Generalitat Valenciana i les seues entitats públiques amb similar estructura pressupostària, amb la imputació del sector estatal, mitjançant l'aplicació de criteris anàlegs. L'entrada en vigor d'aqueixa ordre ha quedat ajornada fins que es pose en marxa el nou Pla General de Comptabilitat de la Generalitat Valenciana, segons que s'estableix en la disposició transitòria de l'ordre de 19 de juny de 1996 de la Conselleria d'Economia i Hisenda, per la qual es dicten normes per a l'elaboració dels pressuposts de la Generalitat Valenciana per a 1997.

En el preàmbul de la citada ordre de 12 de desembre de 1994, s'indica que un dels aspectes que hom pretén desenvolupar de forma successiva, és l'adaptació del vigent PGCP de la Generalitat Valenciana (l'aprobat per resolució de la IGAE d'11 de novembre de 1983), al PGCP estatal (l'aprobat per l'ordre del Ministeri d'Economia i Hisenda de 6 de maig de 1994). Posteriorment, en l'ordre de primer d'agost de 1995 de la Conselleria d'Economia i Hisenda, s'indica -com una de les prioritats, amb aplicació als pressuposts de l'exercici de 1997- que la IGGV ha de confeccionar el Pla General de Comptabilitat de la Generalitat Valenciana, amb la deguda coordinació i articulació amb el PGCP de l'Estat.

Unes altres normes que regulen la comptabilitat de la Generalitat, són les següents:

- Per ordre de 21 de desembre de 1993 de la Conselleria d'Economia i Hisenda, es va aprovar la "Instrucció de comptabilitat de les operacions de gestió de l'endeutament de la Generalitat Valenciana".
- L'ordre de 19 de maig de 1995 de la Conselleria d'Economia i Hisenda, estableix les normes per a comptabilitzar les operacions dels Serveis Territorials d'aquesta Conselleria.
- En la resolució de 8 de febrer de 1996 de la IGGV, es determina l'aplicació pressupostària de les obligacions que tinguen origen en les indemnitzacions a tercers per a evitar l'enriquiment injust de l'Administració.

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

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 54.4 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.

Els principis d'eficàcia, eficiència i economia es defineixen tot seguit:

Eficàcia és l'assoliment, en el millor grau, dels objectius perseguits. L'eficiència es refereix a la transformació, en el millor "ratio", dels recursos en béns i serveis. I per principi d'economia s'entén l'adquisició, al menor cost i en el moment adequat, de 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 1997**

Com a conseqüència de l'examen i censura del Compte General de la Generalitat Valenciana de l'exercici de 1997 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**

El Compte General de la Generalitat Valenciana representa de forma raonable l'activitat econòmicofinancera que ha dut a terme la Generalitat en l'exercici de 1997, d'acord amb els principis i criteris comptables i de gestió i la normativa legal que hi són d'aplicació; amb els advertiments i les excepcions que, si és el cas, indiquem convenientment detallats en els apartats de conclusions del present informe.

El punt 4 de l'article 61 del Reglament de Règim Interior de la Sindicatura de Comptes estableix que, si no s'han advertit responsabilitats comptables, s'ha de fer constar així en l'informe.

Les lleis Orgànica i de Funcionament del Tribunal de Comptes defineixen el concepte de responsabilitat comptable, el qual ha sigut després progressivament perfilat per la jurisprudència, i es conforma sobre les següents característiques bàsiques:

- Que hi haja una acció o omissió culpable, que resulte o es desprenga dels comptes, realitzada per aquell que està encarregat del maneig o la custòdia de cabals o efectes públics.
- Que tal 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 perceptors de subvencions, crèdits, avals o d'altres ajudes procedents del dit sector.
- Que s'haja produït dany o minvament en els cabals o efectes públics.
- Que hi haja una relació de causa a 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.

En relació al que acabem d'exposar, aquesta institució, d'acord amb l'anàlisi de la documentació revisada, no ha trobat situacions que justifiquen l'inici d'expedients depuradors de responsabilitats comptables.

**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**

La gestió dels recursos públics s'ha d'aconseguir minimitzant costos i maximitzant resultats; ara bé, difícilment es podrà avaluar si la gestió dels recursos públics s'ha efectuat així, si no disposem d'un sistema que quantifiqui els costos, resultats o rendiments obtinguts en cada programa, tot establint indicadors en aqueix sentit.

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.

Aquesta Sindicatura de Comptes, dins de la problemàtica general que hem exposat, és conscient de la necessitat d'utilitzar els criteris d'eficàcia, eficiència i economia en la gestió dels fons públics. El control de l'activitat del sector públic s'ha efectuat bàsicament a partir dels estats pressupostaris, els quals 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 ha de ser complementat progressivament amb 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 durant 1998 la fiscalització -amb criteris d'eficiència, eficàcia i economia- de tres programes de despeses inclosos en el pressupost de la Generalitat Valenciana per a l'exercici de 1997. Els informes relatius a la fiscalització dels programes de despesa 512.10, "Gestió i infraestructura de recursos hidràulics", i 421.30, "Ordenació i innovació educativa i formació del professorat", foren aprovats pel Consell de la Sindicatura i tramesos a les Corts Valencianes en els mesos d'abril i juny de 1998, respectivament. Quant a la fiscalització del programa 514.10, "Infraestructura i actuacions en la costa", l'informe respectiu s'inclou en el volum II d'aquest informe.