

## **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 1998, comprén -tal com indica l'article 73 del TRLHPGV- totes les operacions pressupostàries, patrimonials i de tresoreria realitzades durant l'exercici per la Generalitat, les entitats autònomes i les empreses públiques; es presenta amb 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 o anàleg.
- d) Els comptes retuts per les empreses públiques i d'altres ens.

L'article 75 del TRLHPGV estableix que el Compte General serà elaborat per la Intervenció General de la Generalitat Valenciana (I.G.G.V.); a aqueix efecte, disposarà dels comptes de cada una de les entitats autònomes i empreses públiques i dels altres documents que calga presentar a la Sindicatura de Comptes.

L'article 8.3 de la Llei de Sindicatura de Comptes estableix que els informes referents als comptes generals de la Generalitat Valenciana hauran de pronunciar-se, necessàriament, sobre els punts següents:

- "a) Si la informació financera es presenta adequadament, d'acord amb els principis comptables que hi són d'aplicació.
- b) Si s'ha complert la legalitat vigent en la gestió dels fons públics.
- c) Si la gestió dels recursos humans, materials i dels fons pressupostaris s'ha realitzat de forma econòmica i eficient.
- d) Avaluació del grau d'eficàcia en l'assoliment dels objectius prevists.

Així mateix, l'article 11.1 de la citada llei estableix que la Sindicatura proposarà les mesures que considere que calga adoptar per a millorar la gestió economico-administrativa del sector públic valencià, així com aquelles més idònies per a aconseguir un més eficaç control intern del dit sector.

El present informe sobre el Compte General de l'exercici de 1998 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 i els de les cambres oficials de comerç, indústria i navegació 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 TRLHPGV 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 I.G.G.V. el 30 de juny de 1999. Els articles 193.4 i 204.2 de la llei 39/1988, de 28 de desembre, Reguladora de les Hisendes Locals, estableixen que els citats comptes 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 fet, igual com en fiscalitzacions anteriors, seguint els "Principis i normes d'auditoria del sector públic", elaborats 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 aquest sentit, en la realització del treball s'han aplicat les tècniques i els 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 establits 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, les 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 TRLHPGV i les seues corresponents modificacions 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 específiques que hi resulten aplicables.

L'aplicació dels 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, P.G.C.P.), i als quals s'ha de subjectar la comptabilitat de la Generalitat, ha de conduir al fet 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. Per tant, la imatge fidel és l'objectiu bàsic de la informació comptable del sector públic i, per aconseguir-la, s'hi han d'aplicar els principis que seguidament enumerem.

- 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 es comenta el sistema comptable vigent, que és d'aplicació a la Generalitat Valenciana en l'exercici de 1998.

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 provisionals que hi regien des de l'exercici de 1987. Aquesta ordre constitueix l'inici d'un procés tendent a aconseguir una regulació integral de la comptabilitat de la Generalitat Valenciana, en el qual es ditingeixen 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 calga justificar.
- Desenvolupament del mòdul d'avançaments de caixa fixa.
- Comptabilització automàtica de la nòmina de 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.

La regla 4 d'aquesta ordre estableix que la comptabilitat de la Generalitat Valenciana es portarà conformement a les normes contingudes en la mateixa ordre i en aquelles que es dicten per desenvolupar-la, i s'hauran d'ajustar al P.G.C.P. i a les altres disposicions que hi resulten aplicables. Tots els actes o les 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 P.G.C.P.-, i per mitjà del 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 segons les normes contingudes en la dita ordre.

El primer de gener de 1997 entrà en vigor l'ordre de 28 d'abril de 1995 de la Conselleria d'Economia i Hisenda, per la qual s'aprovava un nou sistema de definicions de codis, que homogeneïtzava 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, mitjançant l'aplicació de criteris anàlegs.

En el preàmbul de l'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 P.G.C.P. de la Generalitat Valenciana (l'aprovat per resolució de la I.G.A.E. d'11 de novembre de 1983), al P.G.C.P. estatal aprovat per 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 per a la seua aplicació als pressuposts de l'exercici de 1997, que la I.G.G.V confeccione el Pla General de Comptabilitat de la Generalitat Valenciana amb la deguda coordinació i articulació amb el P.G.C.P. de l'Estat.

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

- La Instrucció de Comptabilitat de les Operacions de Gestió de l'Endeutament, aprovada per mitjà de l'ordre de 21 de desembre de 1993 de la Conselleria d'Economia i Hisenda.
- L'ordre de 19 de maig de 1995 de la Conselleria d'Economia i Hisenda, que estableix les normes per a comptabilitzar les operacions dels serveis territorials d'aqueixa Conselleria.
- La resolució de 8 de febrer de 1996 de la I.G.G.V, en la qual es determina l'aplicació pressupostària de les obligacions que tinguen origen en la indemnització 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 una resolució de 18 de juny de 1991 de la I.G.G.V

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 54.5 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 a continuació:

Eficàcia és l'assoliment, en el millor grau, dels objectius perseguits. 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 1998**

Com a conseqüència de l'examen i censura del Compte General de la Generalitat Valenciana de l'exercici de 1998 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 manera raonable l'activitat economicofinancera duta a terme per la Generalitat durant l'exercici de 1998, d'acord amb els principis i criteris comptables i de gestió i amb la normativa legal que hi són d'aplicació, amb els advertiments i les excepcions que -si és el cas- s'indiquen 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, quan no s'hi hagen advertit responsabilitats comptables, es farà 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 progressivament perfilat amb posterioritat per la jurisprudència; el dit concepte es conforma sobre les següents característiques bàsiques:

- Que hi haja una acció o omissió culpable, que resulte o que es desprenga dels comptes, realitzada per qui estiga encarregat del maneig o la custòdia de cabals o efectes públics.
- Que la dita acció o omissió culpable vulnere les lleis reguladores del règim pressupostari i comptable que resulten aplicables 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 detriment en cabals o efectes públics.
- Que hi haja 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.

En relació amb el que hem exposat abans, aquesta institució, d'acord amb l'anàlisi de la documentació revisada, no ha trobat situacions que justifiquen 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**

En termes generals, els actuals sistemes comptables de les administracions públiques faciliten informació sobre els recursos assignats a cada programa. Tanmateix, el desenvolupament d'un sistema que incorpore indicadors per a quantificar els objectius en termes monetaris i que permeta comparar aquests i els resultats aconseguits amb les costos corresponents, no es troba encara desenvolupat de manera suficient.

Així mateix, les especials característiques del sector públic comporten impediments afegits, com ara: dificultat per a quantificar avantatges i objectius socials, la dimensió pròpia de les organitzacions, l'avaluació de la incidència de les rigideses que la normativa legal hi puga introduir, la inadequació del benefici i d'altres excedents (com, per exemple, la mesura de l'eficiència de les organitzacions...). Aquestes circumstàncies exposades fan que actualment no es plantege l'emissió d'una opinió global en termes d'eficiència, eficàcia i economia.

Dins de la problemàtica general abans exposada, 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 dels 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) de la despesa. Aquest criteri de control de l'activitat economicofinancera s'ha de complementar progressivament per mitjà de l'anàlisi i de les recomanacions pertinents sobre la manera com s'han gestionat els ingressos i les despeses fiscalitzats.

Aquesta institució, d'acord amb la línia d'actuació citada, ha considerat, en el seu pla d'actuació per a l'exercici de 1998, la fiscalització, amb criteris d'eficiència, eficàcia i economia, de dos programes de despesa inclosos en el pressupost de la Generalitat Valenciana per a 1998. L'informe relatiu a la fiscalització del programa 452.10, "Biblioteques, arxius i promoció editorial", s'inclou en el volum II del present informe.