

INTRODUCCIÓ I CONCLUSIONS GENERALS

1. ABAST I OBJECTIUS DE L'EXAMEN

L'article 8.3 de la Llei de la Sindicatura de Comptes estableix que els informes referents als comptes generals de la Generalitat Valenciana s'hauran de pronunciar, 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 desenvolupat de forma econòmica i eficient.
- d) Avaluar el 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 cal adoptar per a millorar la gestió economicoadministrativa del sector públic valencià, a més d'aquelles més idònies per a aconseguir un control més eficaç del dit sector.

El Compte General de la Generalitat Valenciana de l'exercici de 1999 comprén, segons que s'indica en 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 i 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 (IGGV); a aqueix efecte, disposarà dels comptes de cada una de les entitats autònomes i empreses públiques i dels altres documents que s'hagen de presentar a la Sindicatura de Comptes.

D'acord amb això, el present informe sobre el Compte General de l'exercici de 1999 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 informes 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 IGGV el 30 de juny de 2000. 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, respectivament.

2. PRINCIPIS I NORMES APLICABLES

2.1 Aplicats en la fiscalització

El treball de fiscalització s'ha fet, igual com les anteriors, seguint els "Principios y normas de auditoría del sector público", elaborats per la Comissió de Coordinació del 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 els 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 modificacions corresponents-, a les lleis de pressuposts anuals de la Generalitat -i les lleis que acompanyen aquestes- i en els 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 PGCP), ha de propiciar 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. Així, la imatge fidel és l'objectiu bàsic de la informació comptable del sector públic, i per tal d'aconseguir-la cal 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 1999.

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, conté les normes de gestió comptable que substitueixen les provisionals que regien des de l'exercici de 1987. Aquesta ordre constitueix l'inici d'un procés que tendeix a aconseguir la regulació integral de la comptabilitat de la Generalitat Valenciana, en el qual es distingeixen els següents aspectes (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.
- Comptabilitat 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 ordre del Ministeri d'Economia i Hisenda de 6 de maig de 1994.

La regla 4 d'aquesta ordre estableix que la comptabilitat de la Generalitat Valenciana s'ha de portar d'acord amb les normes contingudes en la mateixa ordre i en aquelles que es dicten per desenvolupar-la, i s'haurà d'ajustar al PGCP 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 per mitjà del mètode de partida doble -conformement al PGCP-, 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 d'acord amb les normes contingudes en la dita ordre.

L'ordre de 28 d'abril de 1995 de la Conselleria d'Economia i Hisenda, que va entrar en vigor el primer de gener de 1997, aprovà un nou sistema de definicions de codis, el qual homogeneïtza la imputació dels ingressos i les despeses pressu postaris del sector de l'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.

L'ordre de 12 de desembre de 1994 indica en el preàmbul que un dels aspectes que hom pretén desenvolupar de forma successiva és l'adaptació del vigent PGCP de la Generalitat Valenciana (l'aprovat per resolució de la IGAE d'11 de nombre de 1983), al PGCP estatal aprovat per ordre del Ministeri d'Economia i Hisenda de 6 de maig de 1994.

En aquest sentit, l'ordre de primer d'agost de 1995 de la Conselleria d'Economia i Hisenda indica, com una de les prioritats, i per aplicar-ho als pressuposts de l'exercici de 1997, que la IGGV ha d'elaborar el Pla General de Comptabilitat de la Generalitat Valenciana amb la deguda coordinació i articulació amb el PGCP de l'Estat.

L'ordre de 20 de desembre de 1999 de la Conselleria d'Economia i Hisenda, dicta instruccions de comptabilitat pública per al període transitori d'introducció de l'euro, i modifica el PGCP. La resolució de 23 de desembre de 1999 de la IGGV, desenvolupa l'ordre citada.

Segons que s'indica en el seu preàmbul, aquestes normes -la entrada en vigor de les quals té efectes des del primer de gener del mateix any- condicionen la realització de les anotacions comptables i l'elaboració dels comptes anuals en euros a la prèvia aprovació dels seus respectius pressuposts en la citada unitat de compte, i el seu àmbit d'aplicació -segons que s'estableix en el punt primer- comprén l'Administració de la Generalitat, els organismes autònoms i les entitats amb personalitat jurídica pròpia subjectes al règim de comptabilitat pública en els termes previstos en el TRLHPGV.

Aquesta ordre estableix la forma de treballar que s'ha de seguir en els expedients de despesa tramitats en una unitat de compte distinta i la imputació comptable de les diferències de canvi i d'arrodoniment; així com la unitat de compte en què s'efectuaran els registres comptables.

La citada norma estableix també les modificacions que s'han d'introduir en la rendició del Compte General de la Generalitat; modificacions que solament afecten l'elaboració del Compte de l'Administració de la Generalitat.

D'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 la comptabilitat de les operacions dels serveis territorials de la dita 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 la indemnització a tercers per a evitar l'enriquiment injust de l'Administració.

Adicionalment, la comptabilitat de les empreses públiques i d'altres ens, està subjecta al Pla General de Comptabilitat aprovat pel reial decret 1.643/1990, de 20 de desembre, segons 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 545 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 significa l'assoliment, en el millor grau, dels objectius perseguits; eficiència es refereix a la transformació, en el millor "ratio", de 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 1999

Com a resultat de l'examen i censura del Compte General de la Generalitat Valenciana de l'exercici de 1999 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 economicofinancera realitzada per la Generalitat en l'exercici de 1999, 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'hagen advertit responsabilitats comptables, caldrà fer-ho 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, i 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 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 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 un dany o detriment en 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 seues resolucions en la matèria són susceptibles de recurs davant del Tribunal Suprem.

En relació al que hem exposat amb anterioritat, 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

La gestió dels recursos públics s'ha de practicar minimitzant costos i maximitzant resultats. Això no obstant, difícilment es podrà avaluar si la gestió dels recursos públics s'ha efectuat minimitzant costos i maximitzant resultats, si no disposem d'un sistema que quantifiqui els costos, resultats o rendiments obtinguts en cada programa, 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 s'ha desenvolupat cap sistema que permeti incorporar indicadors per a quantificar en termes monetaris els objectius i que permeti comparar aquests, i els resultats obtinguts, amb els costos corresponents. L'auditoria d'organització i sistemes tampoc no està 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 exposada abans, 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). Aquest criteri de control de l'activitat economicofinancera ha de ser considerat de manera progressiva, per mitjà de l'anàlisi i de les recomanacions pertinents sobre la forma en què s'han gestionat els ingressos i les despeses fiscalitzats.

D'acord amb la línia d'actuació citada, aquesta institució ha portat a efecte durant 2000 la fiscalització, amb criteris d'eficiència, eficàcia i economia, d'un programa de despesa inclòs en el pressupost de la Generalitat Valenciana per a 1999. En aquest sentit, l'informe relatiu a la fiscalització del programa 313.20, "Drogodependències i d'altres addicions", s'inclou en el volum II d'aquest informe.