

**Fiscalización de la Cuenta General
de la Generalitat Valenciana
del ejercicio 2000**

INFORME DE FISCALIZACIÓN

CUENTA GENERAL DE LA GENERALITAT VALENCIANA DEL EJERCICIO 2000

VOLUMEN I	INTRODUCCIÓN Y CONCLUSIONES GENERALES INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA DE LA ADMINISTRACIÓN
------------------	---

VOLUMEN II	INFORMES DE FISCALIZACIÓN DE PROGRAMAS ESPECÍFICOS Y ENTIDADES AUTÓNOMAS
-------------------	--

VOLUMEN III	INFORMES DE FISCALIZACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS Y OTROS ENTES
--------------------	--

VOLUMEN IV	INFORMES DE FISCALIZACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES DE LA COMUNIDAD VALENCIANA
-------------------	---

ANEXO 1	Resumen de la información relativa a la Cuenta de la Administración
ANEXO 2	Información sobre las cuentas anuales de las entidades autónomas
ANEXO 3	Información sobre las cuentas anuales de las empresas públicas y otros entes
ANEXO 4	Información sobre las cuentas anuales de las Universidades de la Comunidad Valenciana

Volumen I

Cuenta de la Administración

INTRODUCCIÓN Y CONCLUSIONES GENERALES

1.	ALCANCE Y OBJETIVOS DEL EXAMEN	15
2.	PRINCIPIOS Y NORMAS APLICABLES	17
2.1	Aplicados en la fiscalización	17
2.2	Aplicables a la información financiera y a la gestión de los recursos públicos	17
3.	CONCLUSIONES GENERALES DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA GENERAL DE LA GENERALITAT VALENCIANA CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO 2000	19
4.	TRÁMITE DE ALEGACIONES	21

Índice	Página
--------	--------

CUENTA DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA GENERALITAT VALENCIANA DEL EJERCICIO 2000

SECCIÓN I

COMPOSICIÓN. ASPECTOS GENERALES. ORGANIZACIÓN, SISTEMA CONTABLE Y CONTROL INTERNO

1.	COMPOSICIÓN DE LA CUENTA DE LA ADMINISTRACIÓN	25
1.1	Presentación y composición de cuentas	25
1.2	Conclusiones y recomendaciones	26
2.	ASPECTOS GENERALES	27
2.1	Características y novedades más relevantes de la Ley de Presupuestos de la Generalitat Valenciana para 2000	27
2.2	Información remitida a las Cortes Valencianas	30
3.	ORGANIZACIÓN, SISTEMA CONTABLE Y CONTROL INTERNO	31
3.1	Cambios significativos en la organización de la Generalitat Valenciana en 2000	31
3.2	Resumen de las modificaciones introducidas por la Ley 9/1999, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat	32
3.3	Sistema contable	33
3.4	Control interno	36
3.5	Conclusiones	37

SECCIÓN II

LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO

4.	PRESUPUESTO INICIAL Y MODIFICACIONES	39
4.1	Presupuesto inicial y modificaciones por secciones y capítulos	39
4.2	Modificaciones por programas de gasto	41
4.3	Tipos de modificaciones	42
4.4	Revisión de una muestra de expedientes de modificaciones de créditos	44
4.5	Conclusiones y recomendaciones	47

Índice	Página
5. LIQUIDACIÓN DEL ESTADO DE INGRESOS	49
5.1 Ejecución y consideraciones generales	49
5.2 Ingresos procedentes del Estado	53
5.3 Tributos cedidos	56
5.4 Pasivos financieros	57
5.5 Ingresos procedentes del exterior	57
5.6 Otros ingresos	58
5.7 Conclusiones y recomendaciones	58
6. LIQUIDACIÓN DEL ESTADO DE GASTOS	60
6.1 Ejecución y consideraciones generales	60
6.2 Personal	70
6.3 Contratación	82
6.4 Subvenciones concedidas	109
6.5 Otros gastos	122
7. RESULTADO DEL EJERCICIO	130
7.1 Resultado del ejercicio presentado por la IGGV	130
7.2 Análisis de las principales magnitudes que componen el resultado del ejercicio	131
7.3 Magnitudes de carácter financiero	133
7.4 Comentarios a los resultados del ejercicio presupuestario y económico-patrimonial	133
7.5 Conclusiones	134
<i>SECCIÓN III</i>	
<i>ESTADO DEMOSTRATIVO DE LA EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN DE LOS VALORES PENDIENTES DE COBRO Y LAS OBLIGACIONES PENDIENTES DE PAGO PROCEDENTES DE EJERCICIOS ANTERIORES</i>	
8. DERECHOS PENDIENTES DE COBRO DE EJERCICIOS ANTERIORES	136
8.1 Información presupuestaria y aspectos significativos	136
8.2 Conclusiones y recomendaciones	142

Índice	Página
9. OBLIGACIONES PENDIENTES DE PAGO DE EJERCICIOS ANTERIORES	143
9.1 Información presupuestaria y aspectos significativos	143
9.2 Conclusiones y recomendaciones	144
<i>SECCIÓN IV TESORERÍA</i>	
10. CUENTA GENERAL DE TESORERÍA	145
10.1 Composición y aspectos significativos	145
10.2 Conclusiones y recomendaciones	150
11. ESTADO DE SITUACIÓN DE LAS OPERACIONES DE TESORERÍA. ENDEUDAMIENTO A CORTO PLAZO DE LA TESORERÍA	151
11.1 Información económica y aspectos significativos	151
11.2 Conclusiones y recomendaciones	157
<i>SECCIÓN V CUENTA GENERAL DE LA DEUDA PÚBLICA</i>	
12. CUENTA GENERAL DE LA DEUDA PÚBLICA	158
12.1 Información económica y aspectos significativos	158
12.2 Conclusiones y recomendaciones	165
<i>SECCIÓN VI OTROS ASPECTOS SIGNIFICATIVOS</i>	
13. COMPROMISOS DE GASTOS CON CARGO A EJERCICIOS FUTUROS	166
13.1 Concepto y contenido	166
13.2 Conclusiones	169
14. AVALES CONCEDIDOS POR LA GENERALITAT	170
14.1 Composición y aspectos significativos	170
14.2 Conclusiones	172

Índice	Página
SECCIÓN VII BALANCE DE SITUACIÓN Y CUADRO DE FINANCIACIÓN	
15. BALANCE DE SITUACIÓN Y CUADRO DE FINANCIACIÓN	173
15.1 Estados contables presentados	173
15.2 Alcance del trabajo y aspectos significativos	177
15.3 Conclusiones y recomendaciones	178
SECCIÓN VIII INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA	
16. OPERACIONES EXTRAPRESUPUESTARIAS	180
16.1 Comentarios sobre la información extrapresupuestaria. Aspectos significativos	180
16.2 Conclusiones y recomendaciones	182
17. GASTOS A JUSTIFICAR	183
17.1 Descripción y aspectos significativos	183
17.2 Conclusiones y recomendaciones	184

**INTRODUCCIÓN Y CONCLUSIONES
GENERALES**

1. ALCANCE Y OBJETIVOS DEL EXAMEN

El artículo 8.3 de la Ley de Sindicatura de Cuentas establece que los informes referentes a las Cuentas Generales de la Generalitat Valenciana habrán de pronunciarse, necesariamente, sobre los siguientes puntos:

- a) Si la información financiera se presenta adecuadamente de acuerdo con los principios contables que le son de aplicación.
- b) Si se ha cumplido con la legalidad vigente en la gestión de los fondos públicos.
- c) Si la gestión de los recursos humanos, materiales y de los fondos presupuestarios se ha desarrollado de forma económica y eficiente.
- d) Evaluar el grado de eficacia en el logro de los objetivos previstos.

Así mismo, el artículo 11.1 de la citada Ley establece que la Sindicatura propondrá las medidas que considere deban de adoptarse para la mejor gestión económico-administrativa del sector público valenciano, así como aquellas más idóneas para lograr un más eficaz control del mismo.

La Cuenta General de la Generalitat Valenciana del ejercicio 2000 comprende, según se indica en el artículo 73 del TRLHPGV, todas las operaciones presupuestarias, patrimoniales y de tesorería realizadas durante el ejercicio por la Generalitat, las entidades autónomas y las empresas públicas, presentándose con los documentos siguientes:

- 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 TRLHPGV, establece que la Cuenta General la elaborará la Intervención General de la Generalitat Valenciana (IGGV), para lo cual dispondrá de las cuentas de cada una de las entidades autónomas y empresas públicas y de los demás documentos que se hayan de presentar a la Sindicatura de Cuentas.

De acuerdo con lo anterior, el presente informe sobre la Cuenta General del ejercicio 2000 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 30 de junio de 2000. 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.

Las competencias propias de esta Sindicatura de Cuentas en relación con el otorgamiento de subvenciones por la Generalitat Valenciana a las Entidades Locales, entre las que se encuentran las Diputaciones Provinciales, ejercidas a tenor del artículo segundo-Dos-a) de la Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, de la Sindicatura de Cuentas, han sido analizadas, en su caso, en los distintos epígrafes del presente informe que tratan sobre esta materia.

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 este sentido, 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 lo que respecta al *principio de legalidad*, la Generalitat está sujeta directamente a lo dispuesto en el TRLHPGV y sus correspondientes modificaciones, y a 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.

La aplicación de 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) debe conducir a 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. Así pues, la imagen fiel es el objetivo básico de la información contable del sector público y para conseguirla deben ser aplicados los principios que seguidamente se enumeran:

- 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

El sistema contable vigente que es de aplicación a la Generalitat Valenciana en el ejercicio 2000 está detallado en el apartado 3.3 de este informe. Hay que señalar al respecto que la Orden de 16 de julio de 2001, de la Conselleria de Economía y Hacienda, aprueba el Plan General de Contabilidad Pública de la Generalitat Valenciana que entrará en vigor el 1 de enero de 2002.

Adicionalmente, 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 2000

Como consecuencia del examen y censura de la Cuenta General de la Generalitat Valenciana del ejercicio 2000 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 2000 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 resulten aplicables 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 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 citada, esta Institución ha llevado a cabo durante 2001 la fiscalización con criterios de eficiencia, eficacia y economía de un programa de gasto incluido en el presupuesto de la Generalitat Valenciana para 2000. En este sentido, el informe relativo a la fiscalización del programa 443.10, "Protección de los consumidores y calidad de bienes y servicios", se incluye en el Volumen II de este informe.

4. TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo acordado por el pleno de las Cortes Valencianas en la reunión del día 22 de diciembre de 1986, así como del correspondiente acuerdo del Consejo de esta Sindicatura de Comptes por el que tuvo conocimiento del borrador del informe de fiscalización, correspondiente al año 2000, el mismo se remitió al cuentadante para que, en el plazo concedido, formulara alegaciones.

En relación con el contenido de las alegaciones y su tratamiento, es preciso señalar lo siguiente:

- 1) El órgano fiscalizado ha formulado, en su caso, alegaciones y consideraciones que afectan a determinadas partes o cuestiones del informe.
- 2) Todas las alegaciones han sido analizadas detenidamente.
- 3) Las alegaciones admitidas se han incorporado al contenido del informe.
- 4) Salvo en los casos concretos que lo requieran, con carácter general no se emiten valoraciones sobre alegaciones que:
 - a) Confirman las deficiencias o irregularidades señaladas en el informe
 - b) No rebaten el contenido del informe, sino que explican o justifican las actuaciones de la entidad fiscalizada.
 - c) Indican que las deficiencias o irregularidades se han subsanado con posterioridad al cierre del ejercicio fiscalizado.
- 5) Los informes justificativos de las alegaciones desestimadas, emitidos por los Auditores y ratificados por los Síndicos encargados, una vez aprobados por el Consejo de la Sindicatura, se incorporan al correspondiente expediente administrativo.