

Informe 3/1998-D

**Grado de cumplimiento del
Programa de actuación,
inversiones y financiación (PAIF)
por parte de las empresas de la
Generalidad de Cataluña**

Ejercicio 1997



**Sindicatura de Comptes
de Catalunya**



Sindicatura de Comptes
de Catalunya

La secretària general

M. ÀNGELS BARBARÀ FONDEVILA, Secretaria General de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña,

C E R T I F I C O :

Que el día 27 de julio de 1999, reunido el Pleno de la Sindicatura de Cuentas, bajo la presidencia del Síndico Mayor, Sr. D. Ferran Termes Anglès, con la asistencia de los síndicos Sres. D. Manuel Cardeña Coma, D. Josep M. Carreras Puigdengolas, D. Marià Nicolàs Ros, D. Jordi Petit Fontserè y D. Manuel Barrado Palmer, actuando como secretaria la Secretaria General de la Sindicatura, Sra. Dña. M. Àngels Barbarà Fondevila, y como ponente el síndico Sr. D. Jordi Petit Fontserè, con deliberación previa, se acordó aprobar el informe de fiscalización 3/1998-D relativo al Grado de Cumplimiento del Programa de actuación, de inversiones y de financiación (PAIF) por parte de las empresas de la Generalidad de Cataluña, ejercicio 1997.

Y para que así conste y tenga los efectos que correspondan, firmo esta certificación, con el visto bueno del Síndico Mayor.

Barcelona, 29 de setiembre de 1999

[Firma]

[Firma]
Vº Bº
EL SÍNDICO MAYOR



ÍNDICE

ABREVIACIONES.....	6
1. INTRODUCCIÓN	7
1.1. INTRODUCCIÓN AL INFORME.....	7
1.1.1. Objeto y alcance material	7
1.1.2. Alcance temporal y metodología.....	7
1.1.3. Justificación del Informe	8
1.1.4. Marco legal.....	8
2. FISCALIZACIÓN.....	10
2.1. EMPRESAS DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA CONTENIDAS EN EL PRESUPUESTO CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO 1997	10
2.2. EMPRESAS QUE HAN ELABORADO EL PAIF.....	11
2.3. ADECUACIÓN DEL CONTENIDO DE LOS PAIF A LA NORMATIVA APLICABLE	12
2.4. CUMPLIMIENTO DE LA TRAMITACIÓN PARA LA APROBACIÓN DEL PAIF	17
2.5. ESTRUCTURA FORMAL BÁSICA.....	19
3. CONSIDERACIONES FINALES: OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES	19

ABREVIACIONES

ADIGSA:	Administració, Promoció i Gestió, SA
AETM:	Agencia de Evaluación y Tecnología Médica
APM:	Agència de Patrocini i Mecenatge, SA
ATLL:	Aguas Ter-Llobregat
CAR:	Centro de Alto Rendimiento Deportivo
CECAPRISA:	Centre Català de Promoció i Reconversió Industrial, SA
CIDEM:	Centro de Información y Desarrollo Empresarial
CIGESA:	Centre Informàtic de la Generalitat, SA
CIM:	Central Integral de Mercancías
CIMALSA:	Centre Integral de Mercaderies i Activitats Logístiques, SA
CIRE:	Centro de Iniciativas para la Reinserción
CTBT:	S.S. De Referencia-Centro de Transfusión y Banco de Tejidos
CTGC:	Centro de Telecomunicaciones de la Generalidad de Cataluña
DOGC:	Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña
EFIENSA:	Eficiència Energètica, SA
EISSA:	Energètica d'Instal·lacions Sanitàries, SA
EPLICSA:	Empresa de Promoció i Localització de Catalunya, SA
EQUACAT:	Equacat, SA
FGC:	Ferrocarriles de la Generalidad
FMGP, SA:	Ferrocarrils de Muntanya de Grans Pendants, SA
FOCASA:	Forestal Catalana, SA
GISA:	Gestió d'Infraestructures, SA
GPSS:	Gestión y Prestación de Servicios de Salud
GSS:	Gestión de Servicios Sanitarios
IAS:	Instituto de Asistencia Sanitaria
ICAEN:	Instituto Catalán de la Energía
ICO:	Instituto Catalán de Oncología
ICTA:	Institut Català de Telemàtica Aplicada, SA
IDI:	Instituto de Diagnóstico por la Imagen
IDIADA:	Instituto de Investigación Aplicada del Automóvil
IRTA:	Instituto de Investigación y Tecnología Agroalimentarias (en catalán: Institut de Recerca i Tecnologia Agroalimentàries)
JR:	Junta de Residuos
JS:	Junta de Saneamiento
LGEI:	Laboratorio General de Ensayos e Investigaciones
PAIF:	Programa de actuación, inversiones y financiación
PEF:	Plan económico-financiero
PRODECA:	Promotora d'Exportacions Catalanes, SA
REGSA:	Regs de Catalunya, SA
SEMSA:	Sistema d'Emergències Mèdiques, SA
TABASA:	Túnel i Accessos de Barcelona, SAC
TC:	Túnel del Cadí, CESA
TNC:	Teatre Nacional de Catalunya, SA
TUJUCA	Turisme Juvenil de Catalunya, SA

1. INTRODUCCIÓN

1.1. INTRODUCCIÓN AL INFORME

1.1.1. Objeto y alcance material

De conformidad con la normativa vigente, esta Sindicatura emite el presente Informe de fiscalización relativo al Grado de cumplimiento del PAIF por parte de las empresas de la Generalidad de Cataluña.

En concreto, el artículo 11 de la Ley 6/1984 de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, modificada por la Ley 15/1994, señala que los informes de fiscalización deben atender a "la ejecución de los programas de actuación, de inversiones y de financiación y demás planes i previsiones que rijan la actividad de las empresas vinculadas al sector público de Cataluña;...".

Así, han sido objeto de fiscalización los siguientes aspectos:

- a) Verificación del cumplimiento en la elaboración del PAIF por parte de las empresas de la Generalidad y su remisión a la Sindicatura de Cuentas.
- b) Verificación del contenido de los PAIF (Programa de actuación, inversiones y financiación); es decir, si contienen las especificaciones señaladas en la legislación reguladora.
- c) Verificación del cumplimiento de los trámites para su aprobación establecidos en la normativa reguladora.

Se trata, en definitiva, de una fiscalización de cumplimiento: en concreto del cumplimiento de la legalidad en cuanto al PAIF.

El presente informe es de carácter horizontal, ya que el análisis abarca todas las empresas de la Generalidad que constan en el Presupuesto general de la Generalidad para 1997, cuya fiscalización es competencia de este Departamento Sectorial D de la Sindicatura de Cuentas.

1.1.2. Alcance temporal y metodología

La fiscalización, en los términos especificados en el epígrafe anterior, se refiere al ejercicio 1997 (a la documentación enviada correspondiente al ejercicio 1997).

Hay que señalar que la revisión efectuada es exclusivamente una comprobación formal de la documentación presentada y su tramitación, es decir, no hay una verificación de la corrección y realidad de las cifras presentadas.

El procedimiento empleado y la obtención de la información justificativa para elaborar este Informe ha sido como sigue:

Cada mes de setiembre esta Sindicatura hace un requerimiento, mediante escrito, a aquellas empresas que no han cumplido la obligación de rendir las cuentas. Dichas cuentas comprenden los siguientes documentos: el Balance de situación, la Cuenta de pérdidas y ganancias, la Memoria, las liquidaciones presupuestarias de explotación y de capital, las auditorías financieras, si las hubiera, y el Programa de actuación, inversiones y financiación (PAIF).

Una vez las empresas públicas han enviado a la Sindicatura la referida documentación, ésta les hace acuse de recepción en un escrito en que se reclama, si procede, la información que queda pendiente de ser remitida.

Ésta es una práctica habitual en lo que a la rendición de cuentas anuales se refiere.

Para este informe puntual se ha solicitado, también mediante un escrito, a aquellas empresas que han elaborado el PAIF, que justifiquen, con la documentación soporte correspondiente, los trámites que se han seguido para su aprobación.

Con toda esta información se ha elaborado este Informe sobre el grado de cumplimiento del PAIF por parte de las empresas de la Generalidad.

1.1.3. Justificación del Informe

Hemos creído conveniente elaborar este Informe, en primer lugar, para atender al mandamiento legal contenido en la Ley de la Sindicatura de Cuentas, transcrito en el apartado 1.1.1 anterior; en segundo lugar, porque en los informes referentes a fiscalizaciones puntuales esta Sindicatura dedica de forma obligada un capítulo a la fiscalización del PAIF, y los resultados obtenidos no siempre han sido satisfactorios, aunque se han hecho siempre las oportunas recomendaciones.

Así, la Sindicatura se ha propuesto hacer este informe, de carácter horizontal, a fin de saber cuál es el estado actual del grado de cumplimiento de los PAIF, en cuanto a su elaboración y en cuanto a la adecuación de su contenido y tramitación a la legalidad que le es de aplicación. Supone a la vez verificar el grado de cumplimiento de las recomendaciones hechas por esta Sindicatura respecto al PAIF, tanto en los informes puntuales como en la parte del informe de la Cuenta general de la Generalidad correspondiente a las empresas públicas.

1.1.4. Marco legal

La Ley 4/1985, de 29 de marzo, del Estatuto de la empresa pública catalana, que se aplica a las empresas de la Generalidad, establece en el artículo 28 que:

“Las entidades comprendidas en el presente capítulo elaborarán anualmente un programa de actuación, inversiones y financiación, que, respondiendo a las previsiones plurianuales oportunamente establecidas, deberá contener:

- a) Un estado que detallará las inversiones reales y financieras a efectuar durante el ejercicio.
- b) Un estado que especificará las aportaciones de la Generalidad, de las entidades autónomas o de otras empresas que participen en el capital social, así como de otras fuentes de financiación de las inversiones.
- c) La expresión de los objetivos a alcanzar durante el ejercicio, con inclusión de los ingresos que se espere generar por medio de ventas.
- d) Una memoria concerniente a la evaluación económica de las inversiones a comenzar durante el ejercicio.”

Además, en cuanto a la tramitación del PAIF, dicha Ley en el artículo 29 señala lo siguiente:

“1. Antes del 1 de junio de cada año las entidades comprendidas en este Capítulo enviarán al Consejero de Economía y Finanzas, por medio del departamento del que dependen y con el informe del mismo, el anteproyecto del programa de actuación, inversiones y financiación correspondiente al ejercicio siguiente, complementado con una memoria explicativa del contenido del programa y de las principales modificaciones que presenta en relación con el programa vigente.

2. Los programas de actuación se someterán al acuerdo del Consejo Ejecutivo, a propuesta del Consejero de Economía y Finanzas, y se publicarán en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña.”

Por otro lado, el artículo 52 del Decreto legislativo 9/1994, de 13 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, determina lo siguiente:

“1. La estructura formal básica del programa de actuación de las empresas de la Generalidad será establecida por el Gobierno, a propuesta del Consejero de Economía y Finanzas, y la desarrollará cada empresa de acuerdo con las características y necesidades propias.

2. El Gobierno dará cuenta al Parlamento de los principios que informan los programas de actuación de las empresas de la Generalidad.”

Este es el marco legal aplicable al PAIF y, por lo tanto, es lo que en esta fiscalización se ha tenido que verificar que se haya cumplido.

2. FISCALIZACIÓN

2.1. EMPRESAS DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA CONTENIDAS EN EL PRESUPUESTO CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO 1997

La Ley 19/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos de la Generalidad para 1997, aprueba el presupuesto de las siguientes empresas de la Generalidad de Cataluña:

a) Entidades de derecho público sometidas al ordenamiento jurídico privado:

Centro de Alto Rendimiento Deportivo (CAR)
Ferrocarriles de la Generalidad de Cataluña (FGC)
Aguas Ter-Llobregat (ATLL)
Instituto de Investigación y Tecnología Agroalimentarias (IRTA)
Centro de Iniciativas para la Reinserción (CIRE)
Centro de Información y Desarrollo Empresarial (CIDEM)
Laboratorio General de Ensayos e Investigaciones (LGEI)
Instituto de Investigación Aplicada del Automóvil (IDIADA)
Instituto Catalán de la Energía (ICAEN)
Centro de Telecomunicaciones de la Generalidad de Cataluña (CTGC)
Junta de Saneamiento (JS)
Junta de Residuos (JR)
Instituto de Diagnóstico por la Imagen (IDI)
Gestión de Servicios Sanitarios (GSS)
Instituto de Asistencia Sanitaria (IAS)
Gestión y Prestación de Servicios de Salud (GPSS)
Agencia de Evaluación y Tecnología Médica (AETM)
Instituto Catalán de Oncología (ICO)
S.S. de Referencia-Centro de Transfusión y Banco de Tejidos (CTBT)

b) Sociedades anónimas vinculadas a la Generalidad:

Centre Informàtic de la Generalitat, SA (CIGESA)
Agència de Patrocini i Mecenatge, SA (APM)
Teatre Nacional de Catalunya, SA (TNC)
Turisme Juvenil de Catalunya, SA (TUJUCA)
Ferrocarrils de Muntanya de Grans Pendants, SA (FMGP, SA)
Túnel i Accessos de Barcelona, SAC (TABASA, SAC)
Gestió d'Infraestructures, SA (GISA)
Regs de Catalunya, SA (REGSA)
Equacat, SA (EQUACAT, SA)
Centre Integral de Mercaderies i Activitats Logístiques, SA (CIMALSA)
Túnel del Cadí, CESA (TC, SA)
Forestal Catalana, SA (FOCASA)
Promotora d'Exportacions Catalanes, SA (PRODECASA)

Empresa de Promoció i Localització de Catalunya, SA (EPLICSA)
Centre Català de Promoció i Reconversió Industrial, SA (CECAPRISA)
Eficiència Energètica, SA (EFIENSA)
Institut Català de Telemàtica Aplicada, SA (ICTA, SA)
Administració, Promoció i Gestió, SA (ADIGSA)
Energètica d'Instal·lacions Sanitàries, SA (EISSA)
Sistema d'Emergències Mèdiques SA (SEMSA)

Todas estas empresas públicas tienen la obligación de elaborar y tramitar el PAIF de acuerdo con lo especificado en la normativa reguladora, que ha sido transcrita en el epígrafe 1.1.4 de este Informe, referido al marco legal.

2.2. EMPRESAS QUE HAN ELABORADO EL PAIF

De las treinta y nueve empresas señaladas en el epígrafe anterior, veintinueve han elaborado y enviado a la Sindicatura Cuentas un documento con el nombre de PAIF, lo que supone un porcentaje de cumplimiento de un 74,36%.

Las empresas que han cumplido esta obligación han sido las siguientes:

FGC	EQUACAT	CIMALSA	IDI	AETM
CIDEM	ADIGSA	PRODECA	CTBT	JR
IDIADA	IRTA	EPLICSA	CIGESA	CTGC
ICO	CECAPRISA	TUJUCA	JS	GISA
LGEI	EFIENSA	APM	REGSA	ICAEN
EISSA	TNC	TABASA	TC	

Hay que dejar claro que esta relación implica sólo que las citadas empresas han enviado un documento con el nombre de PAIF, sin que ello implique que el contenido sea el adecuado ni tampoco que la tramitación sea la correcta. Estos dos extremos, adecuación del contenido y correcta tramitación, se analizan en los epígrafes 2.3 y 2.4 siguientes.

El resto de empresas no ha elaborado PAIF alguno. De éstas, ocho no lo han elaborado nunca, es decir, no lo han hecho desde su constitución, a pesar de haber sido reclamado año tras año por esta Sindicatura de Cuentas.

Hay que señalar, además, que las empresas que a continuación se indican han sido objeto de fiscalización, y en las recomendaciones hechas en el informe correspondiente ya se les requirió específicamente para que cumplieran esta obligación, lo cual no han hecho.

Estas empresas son las siguientes:

ICTA
FOCASA
CIRE
CAR
ATLL
SEMSA

Igualmente, hay que mencionar aquellas empresas que, una vez han sido objeto de fiscalización y en cumplimiento de las recomendaciones hechas, han elaborado el PAIF. Estas empresas son las siguientes:

CIGESA, para 1997
PRODECA, para 1997
EQUACAT, para 1997
TUJUCA, para 1997
CTGC, para 1997
EPLICSA, para 1996 y 1997

También hay que decir que la empresa pública GPSS ha enviado siempre a la Sindicatura el PAIF, desde su constitución. Para el ejercicio 1997 no lo ha elaborado, pero lo ha justificado alegando que no estaban previstas inversiones a realizar y que no estaban previstas aportaciones de la Generalidad; además, señalan que en caso de haber alguna pequeña inversión se podría financiar con sus propios recursos resultantes de sus operaciones.

2.3. ADECUACIÓN DEL CONTENIDO DE LOS PAIF A LA NORMATIVA APLICABLE

A continuación se presenta un cuadro resumen donde queda constancia del grado de cumplimiento de los PAIF en cuanto a las especificaciones que deben contener según la normativa reguladora:

SINDICATURA DE CUENTAS DE CATALUÑA - INFORME 3/1998-D

CUADRO Nº 1. EVALUACION DEL CONTENIDO DE LOS PAIF RECIBIDOS. EJERCICIO 1997

EMPRESA	Detalle inversiones reales y financieras ejercicio	Detalle aportaciones Generalidad y otras fuentes de financiación	Detalle objetivos a conseguir en el ejercicio	Detalle ingresos propios	Memoria sobre evaluación económica inversiones	Memoria programa y evaluación modificaciones PAIF anterior
1. FGC (1)	X	X	X	X	X	X
2. IRTA	X	X	X	X	NO	X
3. CIDEM	X	X	X	X	X	NO
4. IDIADA	X	X	NO	X	NO	NO
5. CTGC (9)	X	X	NO	X	NO	NO
6. JS (9)	X	X	X	X	NO	NO
7. ICO	X	NO	(2)	NO	X	(2)
8. APM (3)	-	-	-	-	-	-
9. GISA (9)	X	X	X	X	X	X
10. REGSA (9)	X	X	X	X	X	X
11. EQUACAT	X	X	X	X	NO	NO
12. CIMALSA	X	X	(4)	X	X	NO
13. PRODECA	(5)	X	NO	X	NO	NO
14. EPLICSA	X	X	NO	X	NO	NO
15. CECAPRISA	X	X	(6)	X	NO	NO
16. ADIGSA	X	X	X	X	X	NO
17. LGEI	X	X	X	NO	NO	NO
18. ICAEN	X	X	X	X	NO	NO
19. IDI	X	NO	X	NO	NO	NO
20. CTBT (7)	NO	NO	NO	NO	NO	NO
21. CIGESA	X	NO	X	X	NO	NO
22. TUJUCA (8)	NO	NO	NO	NO	NO	NO
23. EFIENSA	X	X	X	X	NO	NO
24. EISSA	X	X	X	X	NO	NO
25. AETM	X	X	X	X	NO	NO
26. JR (9)	X	X	X	X	X	NO
27. TNC	X	X	X	X	NO	NO
28. TABASA (9)	X	X	X	X	X	X
29. TC (9)	X	X	X	X	X	X

Notas:

- (1) Contrato programa y PAIF.
- (2) Se señalan los objetivos pero de forma muy genérica y no cuantificada.
- (3) Esta empresa presenta un documento de fecha 11 de junio de 1998 (es decir, fuera de plazo) donde justifica que para sus características no es una empresa inversora y, por lo tanto, no elabora el PAIF.
- (4) En el programa de esta empresa no se especifican los objetivos a conseguir porque están implícitos en las actuaciones que se detallan. Ello es así, puesto que esta empresa fue creada para llevar a cabo una actividad concreta: construir y promocionar la Central Integral de Mercancías (CIM) de El Vallès.
- (5) No se detallan porque no hay inversiones previstas.
- (6) Se indican unos objetivos de tipo muy genérico y no cuantificados.
- (7) Se trata de un documento donde se explican las actuaciones más significativas conseguidas durante el ejercicio, las inversiones comprometidas y cómo han sido financiadas dichas inversiones. Es decir, es un documento "a posteriori" y no un PAIF.
- (8) Es un documento hecho a posteriori donde se detallan las inversiones realizadas durante el ejercicio 1997 en cada uno de los albergues y cómo han sido financiadas.
- (9) Se trata de un Plan económico-financiero.

Hay que hacer especial referencia a las empresas que han elaborado y tienen debidamente aprobado un Plan económico-financiero (PEF). Estas empresas son las siguientes: GISA, REGSA, JS, JR, CTGC, TABASA, TC.

El PEF es un documento aprobado en todos los casos por el Gobierno de la Generalidad, que fija las obligaciones económicas que serán necesarias para llevar a cabo unas determinadas inversiones a las que se comprometen el Gobierno de la Generalidad, por un lado, y la empresa pública, por otro. En la práctica, los PEF se han elaborado en casos de grandes inversiones a realizar en un período de tiempo muy largo.

El PEF es, pues, una programación plurianual en la que se prevén, entre otros aspectos, las actuaciones a llevar a cabo, las inversiones requeridas y su financiación, en un período de tiempo determinado (a largo plazo) estableciendo los proyectos a acometer en cada uno de los años que se contemplan.

A pesar de las especificaciones que contienen los PEF de las empresas citadas, que son las adecuadas, y que su tramitación ha sido la correcta, hay que subrayar que el PEF no coincide con el PAIF. El PAIF se tiene que basar en unas previsiones plurianuales (que son las contenidas en el PEF) pero su ámbito temporal deberá ser anual; es decir, debe determinar año por año las actuaciones a llevar a cabo en el ejercicio en curso y evaluar el grado de cumplimiento de las determinaciones establecidas para el ejercicio vigente en la correspondiente memoria anual. Asimismo especificará las modificaciones introducidas respecto a las previsiones del PAIF del ejercicio anterior. Además debería verificar si los resultados obtenidos son efectivamente los prefijados, pronunciándose sobre la conveniencia de revisar el PEF en vista de las posibles desviaciones producidas.

A continuación se analiza brevemente el caso de las empresas que tienen un PEF en vigor.

GISA y REGSA: Estas empresas ejecutan las obras que el Gobierno de la Generalidad les encarga. Puesto que las obras que estas empresas llevan a cabo las financia la Generalidad, los PEF contienen, entre otros aspectos, la previsión del coste de las obras y su financiación, ya sea mediante aportaciones de la Generalidad, o mediante endeudamiento. Como cada año hay nuevos encargos, estos PEF son objeto de actualización anual.

TABASA y TC: Los PEF presentados contienen las previsiones para el periodo 1996-2037 (TABASA) y para el periodo 1996-2023 (TC), es decir, hasta la finalización del plazo de la concesión.

La normativa aplicable a las empresas concesionarias prevé la actualización de los PEF cuando se den ciertas circunstancias que ocasionen desviaciones significativas en las previsiones. Por lo tanto, los PEF se mantienen invariables siempre y cuando no se den dichas circunstancias. En la actualidad, los PEF presentados son, en ambos casos, una actualización de un PEF anterior.

JS: El PEF de la JS prevé las inversiones en sistemas de depuración de aguas residuales y su financiación, y comprende el período 1993-2019. En este caso, el PEF, a pesar de adolecer de desviaciones muy significativas respecto a las previsiones, que a nuestro juicio requerirían de una actualización inmediata, no ha sido objeto de actualización.

CTGC: Tiene un PEF que comprende el período 1994-2011. De momento no ha sido objeto de actualización.

JR: Tiene un PEF que comprende el período 1995-2000. Hasta la fecha no ha sido objeto de actualización.

Es, pues, recomendable que estas entidades (excepto GISA y REGSA, que por la naturaleza de su actividad ya lo hacen) además del PEF elaboren, sobre la base de éste, el PAIF correspondiente a cada ejercicio, de forma individualizada, y se le dé también la tramitación prevista legalmente.

Como se señala en el cuadro resumen, hay una empresa, Ferrocarriles de la Generalidad de Cataluña, que además del PAIF, tiene firmado un Contrato-programa, que tiene carácter plurianual.

En concreto, el Contrato-programa es un documento firmado entre la Administración del Estado, la Generalidad de Cataluña y FGC que establece los acuerdos que regulan las relaciones recíprocas en lo que se refiere a la financiación del transporte regular de viajeros en el ámbito geográfico de actuación de la empresa. El ámbito temporal es de tres o cuatro años. En el Contrato-programa se establecen los objetivos, los compromisos asumidos por cada una de las administraciones y por la empresa, las inversiones, el endeudamiento, la política tarifaria, etc., siendo el objeto último la determinación de la subvención del Estado a FGC en función del número de viajeros/km transportados.

FGC elabora su PAIF tomando como base el contrato-programa vigente.

Al margen de estas precisiones, del cuadro resumen se pueden extraer las conclusiones que se detallan a continuación:

De los PAIF elaborados y recibidos, que como hemos señalado en el epígrafe 2.2 han sido veintinueve, únicamente cinco pueden considerarse adecuados, en cuanto a su contenido, a las previsiones legales. Éstos corresponden a las siguientes empresas:

IRTA
TABASA
GISA
TC
REGSA

Consideramos también al IRTA porque, a pesar de no constar la evaluación económica de las inversiones en el PAIF, sí que existe esta evaluación a nivel de proyectos concretos.

El resto de PAIF son incompletos; es decir, comprenden sólo parte de las especificaciones necesarias establecidas en la normativa reguladora.

La primera observación que es preciso hacer es que, con excepción de las empresas citadas, que elaboran y tramitan el PEF, ningún PAIF enviado por las demás empresas (excepto el de FGC) está basado en proyecciones plurianuales establecidas oportunamente. Por lo tanto, no existe lo que debe ser el punto de partida para la elaboración del PAIF y lo que le da sentido.

Es decir, el PAIF en si mismo, establecido para un único ejercicio deja de tener sentido como herramienta de programación para un período de tiempo determinado. Con las especificaciones que establece la Ley, de lo que se trata es de que, partiendo de un plan marco de actuación a medio o largo plazo, basado en unos objetivos a alcanzar, de carácter amplio aunque determinados, se concreten ejercicio por ejercicio, las actuaciones e inversiones que hay que llevar a cabo. El hecho de planificar un ejercicio sin tener como base un horizonte a más largo plazo, no parece que sea el mejor modo de afrontar una gestión adecuada.

Además de esta carencia inicial, las omisiones más generalizadas en los PAIF enviados son los que se exponen a continuación:

- No se detallan las inversiones reales y financieras, sino que únicamente se hace constar el importe global.
- No se especifican las aportaciones de la Generalidad y de otras fuentes de financiación para las actuaciones a llevar a cabo durante el ejercicio.
- No se señalan, o bien no se concretan con detalle, los ingresos que se esperan obtener de la actividad propia de la empresa.
- No se especifican ni se cuantifican los objetivos a conseguir durante el ejercicio; es decir, se señalan los objetivos genéricos o los contenidos en el objeto social, pero no se detallan en actuaciones específicas.
- En la mayoría de casos, no se presenta la memoria sobre la evaluación económica de las inversiones a iniciar durante el ejercicio.
- No se elabora la memoria explicativa del contenido del programa ni la evaluación de las principales modificaciones respecto del PAIF vigente en el ejercicio anterior.

Vistas las omisiones que se producen, en estos casos el documento deja de ser una herramienta útil a efectos de la elaboración del anteproyecto de presupuesto y

SINDICATURA DE CUENTAS DE CATALUÑA - INFORME 3/1998-D

de previsión operativa de la actividad de la empresa, siendo además un incumplimiento legal. Más bien parece que se elabora exclusivamente para dar cumplimiento formal a la obligación de rendir cuentas a la Sindicatura, finalidad ésta que, evidentemente, no es la prevista por el legislador.

2.4. CUMPLIMIENTO DE LA TRAMITACIÓN PARA LA APROBACIÓN DEL PAIF

En este epígrafe exponemos los resultados de la fiscalización en lo que respecta al cumplimiento de la tramitación prevista para la aprobación del PAIF.

CUADRO Nº 2. EVALUACIÓN DE LA TRAMITACIÓN DE LOS PAIF RECIBIDOS. EJERCICIO 1997

EMPRESA	Aprobación Consejo de Administración	Envío al Departamento del que depende	Acuerdo Consejo ejecutivo	Publicación en el DOGC
1. FGC	28/01/97 (1)	NO	NO	NO
2. IRTA	09/10/96 (1)	30/10/96 (1)	NO	NO
3. CIDEM	31/05/97 (1)	NO	NO	NO
4. IDIADA	25/10/96 (1)	28/10/96 (1)	NO	NO
5. CTGC	22/10/96 (1)	11/03/97 (1)	01/04/97 (1)	
6. JS	06/04/95	-	07/11/95	01/07/96
7. ICO	16/06/97 (1)	17/03/98 (1)	NO	NO
8. APM	NO	NO	NO	NO
9. GISA	-	-	12/12/96 y 25/06/97	NO
10. REGSA	-	-	24/12/96 y 30/07/97	NO
11. EQUACAT (2)	SI	SI	NO	NO
12. CIMALSA (3)	21/02/96	-	-	-
13. PRODECA (4)	-	-	-	-
14. EPLICSA	CONSTA	21/01/97 (1)	NO	NO
15. CECAPRISA	CONSTA	03/03/97 (1)	NO	NO
16. ADIGSA	29/03/96	NO	NO	NO
17. LGEI	NO	NO	NO	NO
18. ICAEN (4)	-	-	-	-
19. IDI	CONSTA	15/10/96 (1)	NO	NO
20. CTBT	12.11.96 (1)	25.10.96 (1)	NO	NO (2)
21. CIGESA (4)	-	-	-	-
22. TUJUCA	NO	NO	NO	NO
23. EFIENSA (4)	-	-	-	-
24. EISSA (4)	-	-	-	-
25. AETM (4)	-	-	-	-
26. JR	14.07.95	31.07.95	28.09.95	6.11.95
27. TNC	18.04.96 y 26.09.96	NO	NO	NO
28. TABASA	26.06.96	5.07.96	29.10.96	NO
29. TC	25.10.96	14.11.96	30.01.97	NO

Notas:

(1) Fuera de plazo.

(2) No ha acreditado la fecha ni ha aportado documentación soporte.

(3) CIMALSA no recibe aportaciones de la Generalidad; el PEF fue aprobado por el Consejo de Administración del INCASOL, organismo del cual recibe el encargo de llevar a cabo la CIM Vallès.

(4) No ha respondido al escrito que requería la información de la tramitación.

Para evaluar el grado de cumplimiento respecto a la tramitación, hay que hacer previamente la siguiente aclaración respecto a los sujetos obligados en cada uno de los trámites:

- En cuanto a la empresa, a ésta le corresponde la elaboración del documento, la aprobación por parte del consejo de administración y el envío al departamento del cual depende, en el plazo que fija la ley.
- El departamento correspondiente debe elaborar el informe y remitir el PAIF al consejero de Departamento de Economía y Finanzas antes del 1 de junio.
- El Consejero del Departamento de Economía y Finanzas debe hacer la propuesta al Consejo Ejecutivo, para su aprobación.
- El Consejo Ejecutivo aprobará, si procede, el PAIF y ordenará su publicación en el DOGC.

Habiendo hecho esta aclaración, del cuadro resumen anterior se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- Ningún PAIF cumple todos los trámites establecidos por la normativa aplicable.
- Sólo los PAIF de dos empresas han cumplido todos los trámites, excepto el de su publicación en el DOGC: GISA y REGSA.

En lo que al resto de PAIF se refiere, hay que decir que:

- Respecto a la elaboración y aprobación por parte del Consejo de Administración de las empresas, casi todas lo hacen fuera de plazo, con la imposibilidad de que el departamento correspondiente, en el caso de que lo remitiera al Consejero del Departamento de Economía y Finanzas, lo hiciera antes del 1 de junio.
- No tenemos constancia de que los departamentos afectados hayan cumplido el trámite obligado de elaborar un informe sobre los respectivos PAIF ni que hayan remitido la documentación correspondiente al Consejero de Economía y Finanzas.
- Como consecuencia de la anterior carencia, se produce un incumplimiento generalizado del trámite de propuesta del Consejero de Economía y Finanzas y de la aprobación, por parte del Consejo Ejecutivo, de los PAIF de las empresas públicas y de su publicación en el DOGC.

Por lo tanto, se pone de manifiesto que, salvo los casos señalados, se produce un incumplimiento generalizado en cuanto a la tramitación de este documento prevista en la normativa reguladora.

2.5. ESTRUCTURA FORMAL BÁSICA

De acuerdo con lo indicado en el epígrafe 1.1.4, el artículo 52 del Texto refundido de la Ley de finanzas públicas establece que "la estructura formal básica del programa de actuación de las empresas de la Generalidad será establecida por el Gobierno, a propuesta del Consejero de Economía y Finanzas, y la desarrollará cada empresa de acuerdo con las características y necesidades propias".

Además, se señala que el Gobierno dará cuenta al Parlamento de los principios que informan los programas de actuación de las empresas de la Generalidad.

Debe decirse que, hasta la fecha de realización de este Informe, el Gobierno no ha aprobado ningún modelo que contenga una estructura básica del PAIF para su desarrollo.

Así, los PAIF elaborados por las empresas tienen unas estructuras y unas formas de presentar la información muy heterogéneas y, además, como se ha constatado en el epígrafe 2.3, resultan incompletos en cuanto a su contenido.

Entendemos que sería necesario, para que el PAIF constituyera un documento básico para la programación presupuestaria, que el Gobierno aprobara un documento con la estructura básica del PAIF, no sólo para cumplir lo establecido por la normativa, sino también para que las empresas tuvieran un punto de referencia a la hora de elaborar el documento y para facilitar que los PAIF contuvieran toda la información que la norma precisa.

En cuanto a la obligación de dar cuenta al Parlamento de los principios de los programas de actuación de las empresas, no nos consta que se haga.

3. CONSIDERACIONES FINALES: OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

La obligatoriedad de la elaboración del PAIF se justifica por el hecho de tratarse de un documento que explica a priori el anteproyecto de presupuesto que las empresas públicas han de presentar al Departamento de Economía y Finanzas.

La razón básica que justifica su elaboración es porque en el PAIF no sólo hay que cuantificar las actuaciones y básicamente las inversiones necesarias, que integran el presupuesto de capital, sino que además hay que explicar y razonar el porqué de estas actuaciones e inversiones, de acuerdo con los objetivos que se pretendan conseguir durante el ejercicio. Y ello, en un horizonte plurianual previamente definido, con lo que el PAIF deberá ser coherente.

Además, y en lo que respecta al presupuesto de explotación, se requiere que se determine, a priori, la previsión de los ingresos propios que se esperan obtener y,

por lo tanto, el importe de las aportaciones de la Generalidad que serán necesarias en caso de que los recursos corrientes generados por la empresa no sean suficientes para cubrir el coste de funcionamiento.

Así, con esta información, el Departamento de Economía y Finanzas puede saber con la suficiente antelación, y antes de la presentación de los ante-proyectos de presupuesto, el importe aproximado de las transferencias, tanto corrientes como de capital, a las empresas públicas, que tendrán que ser asumidas en el ejercicio siguiente.

El PAIF tiene todavía otra función estratégica: a la hora de establecer el equilibrio general de ingresos y gastos, el Departamento de Economía y Finanzas cuenta, con los PAIF de las empresas públicas, con un instrumento de calidad para hacer los reajustes indispensables y, por tanto, determinar criterios racionales de priorización entre los distintos proyectos y programas planteados.

Todo esto, que entendemos que es básico a la hora de realizar una correcta presupuestación de los recursos públicos, es lo que da importancia a la elaboración del PAIF.

Una vez realizada la fiscalización sobre el grado de cumplimiento del PAIF se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- Salvo determinados casos, muy contados, el PAIF es un documento que las empresas públicas parece que elaboren, cuando lo hacen, exclusivamente para dar cumplimiento formal a la obligación de rendir cuentas a la Sindicatura de Cuentas.
- El contenido de la mayoría de los PAIF es insuficiente a efectos de que sea útil para la presupuestación racional de los recursos y sus aplicaciones, así como para constituir una herramienta útil para la previsión a corto, medio y largo plazo de la actividad de la empresa y su seguimiento.
- La tramitación prevista para la aprobación del PAIF se incumple de modo generalizado, a todos los niveles.

Esta Sindicatura considera que la elaboración y tramitación adecuada de este documento (PAIF), además de cumplir las prescripciones legales establecidas en la Ley 4/1985, del Estatuto de la empresa pública catalana, y en el Decreto legislativo 9/1994, de 13 de julio, Texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, supondría disponer de un instrumento de programación y de control presupuestario de gran importancia para el sector público empresarial.

Por lo tanto, se recomienda que:

- El Gobierno apruebe un documento que contenga la estructura básica de los PAIF.
- Las empresas elaboren los respectivos PAIF de acuerdo con el contenido previsto.

- Los PAIF se tramiten correctamente y sean remitidos al Consejero de Economía y Finanzas.
- Los PAIF sean aprobados por el Consejo Ejecutivo y se publiquen en el DOGC.