

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

- 2721** *Resolución de 9 de marzo de 2016, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2016, por el que se resuelve el procedimiento de determinación y repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea.*

El Consejo de Ministros en su reunión del día 4 de marzo, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, ha aprobado el Acuerdo por el que se resuelve el procedimiento de determinación y repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea, derivadas de la Decisión (UE) 2015/1289 del Consejo de la Unión Europea, de 13 de julio de 2015, imponiendo una multa al Reino de España por la manipulación de los datos del déficit en la Comunitat Valenciana.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 14.2 del Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea, se resuelve la publicación del citado Acuerdo, que figura como anexo a la presente resolución.

Madrid, 9 de marzo de 2016.—La Secretaria General de Coordinación Autonómica y Local, Rosana Navarro Heras.

ANEXO

Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se resuelve el procedimiento de determinación y repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea, derivadas de la Decisión (UE) 2015/1289 del Consejo de la Unión Europea, de 13 de julio de 2015, imponiendo una multa al Reino de España por la manipulación de los datos del déficit en la Comunitat Valenciana

Primero.

De conformidad con lo establecido en los artículos 2 y 8 y en la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y en los artículos 7 y 14 y en la disposición adicional cuarta.b) del Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea, se aprueba la resolución del procedimiento de determinación y repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea, derivadas de la Decisión (UE) 2015/1289 del Consejo de la Unión Europea, de 13 de julio de 2015, imponiendo una multa de 18,93 millones de euros al Reino de España por la manipulación de los datos del déficit en la Comunitat Valenciana.

Segundo.

Una vez instruido el procedimiento, se determina la responsabilidad exclusiva de la Comunitat Valenciana por incumplimiento del derecho de la Unión Europea en el asunto de manipulación de los datos del déficit en la Comunitat Valenciana, por el que el Consejo de la Unión Europea impone una multa al Reino de España por Decisión (UE) 2015/1289 de 13 de julio de 2015.

Se establece la repercusión a la Comunitat Valenciana del pago de la multa de 18,93 millones de euros que el Reino de España abonó en cuenta habilitada por la Comisión Europea en fecha 28 de enero de 2016.

A esta cantidad, y conforme al artículo 9.1.d) del Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, habrá que sumar la cantidad de 57.567.94 euros en concepto de intereses compensatorios de los costes financieros que se han devengado desde el pago efectuado por el Reino de España, en fecha 28 de enero de 2016, hasta el Acuerdo de Consejo de Ministros y deberá ingresarse en la cuenta del Banco de España habilitada a tal efecto.

Tercero.

El presente Acuerdo del Consejo de Ministros será notificado y publicado en el «Boletín Oficial del Estado», conforme a lo dispuesto en el punto 2 del artículo 14 del Real Decreto 515/2013, de 5 de julio.

Con carácter potestativo se podrá formular al Consejo de Ministros el requerimiento previo previsto en el artículo 44 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Dicho requerimiento deberá producirse en el plazo de dos meses, contados desde que la Administración requirente haya recibido la notificación del acuerdo.

Contra este Acuerdo podrá interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente al de la notificación del mismo. Cuando hubiera precedido el requerimiento previo el plazo se contará desde el día siguiente a aquel en el que se reciba la comunicación del acuerdo expreso, o se entienda presuntamente rechazado (artículos 12.1.a), 46.6, y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio).

EXPOSICIÓN

El 30 de marzo de 2012, España envió la primera notificación provisional de los datos anuales de déficit y deuda de 2011 a Eurostat, tal y como requieren las normas estadísticas europeas. Los datos provisionales fueron publicados en abril.

Al mismo tiempo, con el fin de abordar la deuda comercial pendiente de las administraciones públicas, se puso en marcha en España un mecanismo extraordinario de financiación para el pago a los proveedores de las Comunidades Autónomas (Acuerdo 6/2012 del Consejo de Política Fiscal y Financiera, publicado en el BOE de 14 de abril de 2012).

El análisis por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de la información facilitada por las Comunidades Autónomas con el fin de implementar este mecanismo, reveló irregularidades en la transmisión del gasto sanitario en la Comunitat Valenciana. Se notificó inmediatamente a Eurostat, con fecha de 17 de mayo de 2012.

La Comisión Europea adoptó el 11 de julio de 2014 la Decisión de iniciar un procedimiento de investigación a España por manipulación estadística en la Comunitat Valenciana, de acuerdo con lo establecido en el artículo 8.(3) del Reglamento (EU) 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona euro, en combinación con la Decisión Delegada de la Comisión 2012/678/EU, de 29 de junio de 2012, relativa a las investigaciones y las multas relacionadas con la manipulación de las estadísticas conforme al Reglamento (UE) n.º 1173/2011.

El 7 de mayo de 2015, la Comisión adoptó un informe sobre la investigación. El informe de la Comisión concluye que la Comunitat Valenciana fue identificada como la única región que presentaba irregularidades en el registro y transmisión de datos, principalmente relacionadas con el gasto sanitario. El gasto no registrado acumulado en diferentes años, según señala la Comisión en su informe, asciende en torno a 1.900 millones de euros. Estas cuantías no fueron contabilizadas y, por tanto, no fueron comunicadas por la Intervención General de la Generalitat Valenciana (IGGV) a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) hasta la puesta en marcha del mecanismo extraordinario de financiación. La IGGV incurrió en negligencia grave al no registrar los gastos sanitarios (y no respetar el principio de devengo) en la contabilidad pública, lo que determinó una transmisión incompleta de los datos de déficit público a Eurostat en la primera notificación de 2012.

Recomienda la imposición de una multa a España de 18,93 millones de euros.

El 13 de julio de 2015, el Consejo Europeo tomó una Decisión (UE 2015/1289) por la que se impone una multa de España debido a la manipulación de los datos de déficit en la Comunitat Valenciana, visto el informe de la Comisión de 7 de mayo de 2015. En su decisión considera que:

La negligencia grave apreciada en el informe de la Comisión por la ausencia de registro de gastos sanitarios y el incumplimiento del principio del devengo en las cuentas nacionales en las que incurrió la IGGV, que determinó una tergiversación de los datos del déficit y la transmisión de cifras incorrectas a Eurostat en 2012 justifican la imposición de una multa.

Aprecia la concurrencia de algunos aspectos que justifican la reducción de la cuantía de la multa: el limitado impacto en el déficit de España en su conjunto, la notificación inmediata de las cifras correctas que permitió revisar los datos de déficit de España todavía en 2012, el hecho de que la incorrección fuera obra esencialmente de una sola entidad de la Administración española, y finalmente el alto grado de cooperación de las autoridades estadísticas españolas y las entidades implicadas en el curso de la investigación.

Por todo lo anterior, impone una multa a España de 18,93 millones de euros por la tergiversación, debido a una negligencia grave, de los datos de déficit público.

El 11 de septiembre de 2015 se firma el acuerdo de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local de inicio del procedimiento de determinación y repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea derivadas de la Decisión (UE) 2015/1289 del Consejo de la Unión Europea, de 13 de julio de 2015, imponiendo una multa al Reino de España por la manipulación de los datos del déficit en la Comunitat Valenciana.

En plazo concedido a la Comunitat Valenciana se efectúan alegaciones por escrito de la Consejería de Hacienda y Modelo Económico de 1 de octubre de 2015 que se resumen en lo siguiente:

1. Alegaciones relativas a la improcedencia de la determinación y repercusión alguna a la Comunitat Valenciana por la Decisión (UE) 2015/1289 del Consejo, de 13 de julio de 2015, señalando que conforme a lo dispuesto en el artículo 16 del Reglamento (CE) 479/2009, de 25 de mayo, sobre la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, modificado por el Reglamento (UE) n.º 679/2010, de 26 de julio, en lo tocante a la calidad de los datos estadísticos, la responsable es la Autoridad Estadística Nacional, dependiente de la Administración del Estado.

La Comunitat Valenciana desgrana en este punto las normas que considera aplicables en la contabilización del gasto sanitario, y describe cómo se efectuaban los informes señalando que ni el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, ni «otros órganos responsables de la Administración del Estado, nunca cuestionaron los datos que se facilitaban desde esa Administración... adoptando una actitud pasiva e incurriendo en responsabilidad por "culpa in vigilando"».

2. Alegaciones relativas a la doctrina constitucional sobre la imprevisibilidad en el modo de actuar de una Administración Pública.

La Comunitat Valenciana apela a la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con la imprevisibilidad (STC 173/1996).

Señala la Generalitat Valenciana que «conociendo la Administración del Estado el déficit de financiación para atender servicios públicos esenciales, que se viene acumulando y arrastrando en la Comunitat Valenciana, al ser un hecho público y notorio, nunca se intentó corregir adecuadamente y proceder al debido ajuste necesario en el marco normativo aplicable, todo ello conforme a los criterios que deben regir en la información estadística a suministrar a Eurostat».

3. Alegaciones relativas a la vulneración, constitutiva de arbitrariedad, del artículo 9.3 de la Constitución Española, sobre vulneración de los principios de lealtad constitucional y buena fe en las relaciones interadministrativas.

En una extensa redacción, la Generalitat Valenciana desgrana las razones por las que considera que se han vulnerado los principios anteriores.

Cuestiona también la actuación de la Administración General del Estado respecto a la coordinación necesaria entre Administraciones intervinientes durante este proceso, y niega que hubiera una tergiversación, o que esta fuera relevante en cualquier caso apelando a una serie de consideraciones.

4. Alegaciones en las que finaliza la Generalitat Valenciana apelando a que, en caso de que se desestimen las anteriores alegaciones defendiendo la ausencia de responsabilidad de la Comunitat Valenciana, «se aprecie una concurrencia de responsabilidades entre la Generalitat y la Administración del Estado, por la sanción impuesta por la Decisión (UE) 2015/1289 del Consejo, de fecha 13 de julio de 2015».

La Generalitat Valenciana, por último, solicita también en su escrito de alegaciones que «subsidiariamente, y por los graves perjuicios de imposible o difícil reparación que ello causaría, se solicita expresamente, como medida provisional, la suspensión de la ejecución del Acuerdo del Consejo de Ministros que resuelva el presente procedimiento de conformidad con el artículo 10 del Real Decreto 515/2013, hasta que recaiga sentencia firme en el recurso de anulación que se ha interpuesto por el Reino de España contra la Decisión de la Comisión por la que se impone la sanción».

A la vista de las alegaciones realizadas por la Generalitat Valenciana, y según lo dispuesto en el artículo 12 del Real Decreto 515/2013, se solicitaron con fecha 4 de noviembre de 2015 los informes del Instituto Nacional de Estadística y el informe de la Intervención General de la Administración del Estado, y con fecha 20 de enero de 2016 el informe de la Abogacía del Estado en la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.

El Instituto Nacional de Estadística (INE) señala en su informe de 4 de diciembre de 2015, vistas las alegaciones de la Comunitat Valenciana, que:

1. Respecto del procedimiento de déficit excesivo (PDE).

El INE relata en su primera observación los aspectos básicos de cómo se desarrolla el procedimiento de déficit excesivo y cómo se realizan dichas notificaciones.

Señala que, «en el ámbito autonómico, las Comunidades Autónomas tienen competencia para desarrollar la estructura de su sector público, determinar el régimen de contabilidad pública aplicable y aprobar un Plan General de Contabilidad Pública propio que ha de ser coherente con el Plan General de Contabilidad del sector público estatal, ya que éste constituye un plan marco para los distintos niveles de gobierno. Esta competencia se desarrolla a través de las Leyes Generales de Hacienda Pública, o Leyes de Finanzas de las distintas Comunidades Autónomas».

Prosigue el INE diciendo que «un problema en la contabilidad de una comunidad autónoma tiene una repercusión directa en la información estadística que se envía en las notificaciones PDE». La propia Comisión así lo reconoce en el documento de trabajo que acompaña el Informe de la Comisión sobre la investigación relacionada con el caso que nos ocupa cuando dice «la ausencia de registro de gastos efectivamente realizados va en contra del principio contable básico del devengo, aplicable a nivel nacional y en virtud del SEC95. [Nota al pie: El principio del devengo debe respetarse en las cuentas nacionales (SEC95)] y en virtud del Plan General de Contabilidad Pública (PGCP) de España. (...) El resultado del incumplimiento del principio del devengo en la Comunitat Valenciana, vulnerando las normas del SEC95, fue que los datos financieros estadísticos del PDE y de la Administración notificados en 2012 eran incorrectos, y no se corrigieron hasta la revisión en la notificación del PDE de octubre de 2012».

2. Respecto del papel del INE en el PDE.

El INE argumenta que su papel en asuntos del PDE es muy limitado. El propio Eurostat en el Documento adjunto al informe sobre manipulación de estadísticas en España, publicado el 7 de mayo de 2015 reconoce que el rol del INE en asuntos del PDE es limitado, siendo su principal intervención la participación (y coordinación) del Comité Técnico de Cuentas Nacionales para debatir temas metodológicos con la IGAE y el Banco de España. El INE es también el coordinador de la transmisión de las notificaciones PDE de España a Eurostat. El INE no participa, por sí mismo, en la elaboración de las cuentas no financieras de las administraciones públicas, cuya responsabilidad es de la IGAE.

Destaca a su vez el INE en sus observaciones que el Comité Técnico de Cuentas Nacionales se crea en noviembre de 2013 y es sólo desde la fecha de su creación cuando puede efectuar actuaciones de verificación y contraste de la información suministrada por los subsectores de CC.AA. y Corporaciones Locales, y no antes.

Asimismo, señala que el informe de la Comisión sobre la investigación relacionada con la manipulación de estadísticas exime de toda responsabilidad al INE, cuando dice que «las autoridades estadísticas nacionales han actuado de forma diligente y han cooperado plenamente en la investigación. Este hecho se ha considerado como una circunstancia atenuante que, finalmente, ha reducido el importe de la multa».

Por último, en informe de 23 de febrero de 2016 y a la vista de las alegaciones que la Generalitat Valenciana hace el 19 de febrero tras la puesta de manifiesto del expediente, el INE hace hincapié en lo siguiente respecto del procedimiento de transmisión de datos en el PDE:

«Es importante tener en cuenta que la normativa vigente a la fecha de los hechos establecía un procedimiento específico para la transmisión formal de datos a efectos del PDE entre las comunidades autónomas y la administración central, en el que la responsabilidad exclusiva sobre la calidad de los datos transmitidos era asumida por cada intervención autonómica (Orden HAC/2283/2003, de 31 de julio). No existía ninguna normativa nacional que permitiese a la administración central y, en particular, al INE, investigar o acceder a los registros de las intervenciones autonómicas para verificar la calidad de los datos transmitidos.»

3. Respecto de los hechos acaecidos objeto de la investigación.

El INE, al igual que la IGAE hace referencia a los hechos acaecidos en su informe y que, básicamente coinciden con los descritos en el punto primero del presente escrito.

Asimismo, destaca que desde el momento de la comunicación por parte de España a la Comisión hasta finales de 2013, Eurostat realiza cuatro visitas a España en el ámbito del Reglamento 479/2009 del Consejo, estableciendo un diálogo permanente entre la Comisión y las autoridades estadísticas.

Señala asimismo que «este diálogo se realiza normalmente entre Eurostat y el INE, la IGAE y el Banco de España en la sede del INE. No obstante, como consecuencia de las circunstancias acaecidas, Eurostat solicitó la presencia de representantes de otras instituciones en estas visitas así como información adicional. Se considera relevante destacar la inadecuación de todos los documentos que se adjuntan junto con las alegaciones de la Generalitat Valenciana que se refieren a actuaciones realizadas por Eurostat en el marco del Reglamento 479/2009 y previas a la iniciación del procedimiento de investigación por manipulación de estadísticas en julio de 2014. Por lo tanto, dicha información no debe ser tenida en cuenta a los efectos de la aplicación del artículo 12.1 del Real Decreto 515/2013, de 5 de julio».

En cualquier caso, prosigue el INE en su escrito, «conviene aclarar que las cartas enviadas por el INE a las distintas instituciones no se tramitaron en virtud del procedimiento abierto por la Comisión en julio de 2014 basado en el Reglamento 1173/2011 sino que se realizaron en el marco de unas visitas anteriores relacionadas con la aplicación en España del Reglamento 479/2009 en el que se reconoce expresamente el deber de colaborar del INE. Además, en un espectro más amplio, el artículo 5 del Reglamento 223/2009 establece

que, cada Estado miembro tiene que designar a una autoridad estadística nacional como organismo que asumirá la responsabilidad de coordinar a escala nacional todas las actividades de desarrollo, elaboración y difusión de estadísticas europeas (los INE), y que actuará como interlocutor ante la comisión (Eurostat) sobre las cuestiones estadísticas. Los Estados miembros deben además tomar todas las medidas necesarias para asegurar la aplicación de esta disposición».

La Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), en su informe de 13 de enero de 2016, vistas las alegaciones de la Comunitat Valenciana, y tras desgranar una serie de antecedentes con profusión de referencias a distintos datos y aportaciones que obran en 4 anexos a su informe, efectúa 7 conclusiones en el tenor literal que sigue:

«1. La Intervención General del Gobierno de Valencia (IGGV) comunicó a la IGAE en junio de 2012 una desviación en los datos de gasto sanitario, por importe de 1.891 millones de euros respecto a los datos enviados a finales de enero de 2012. Estos gastos (de naturaleza sanitaria) habían sido ejecutados durante los años 2008 a 2011, sin haberse procedido a su contabilización en la cuenta 409 (Gastos realizados pendientes de aplicar a presupuesto), que es la cuenta habilitada por el Plan General de Contabilidad Pública para registrar este tipo de gastos.

2. El motivo del afloramiento en mayo de 2012 de los anteriores importes fue que la Comunidad Autónoma se acogió al Mecanismo Extraordinario de Pago de Proveedores (MEP) que establecía como obligación, el que los gastos a incluir en el mismo se encontraran devengados, registrados y pendientes de pago en diciembre de 2011.

3. A consecuencia de la desviación comunicada por la IGGV, la IGAE en su labor de elaborar las cuentas de las Administraciones Públicas que se notifican a la Comisión Europea en el marco del Procedimiento de Déficit Excesivo, hubo de revisar en 1.891 millones de euros los datos del déficit de la Comunidad Autónoma Valenciana correspondientes a los ejercicios 2011 y anteriores, notificados en abril de 2012. Esta revisión se llevó a cabo en la Notificación a Eurostat de octubre de 2012.

4. La IGAE, durante los años 2008 a 2012, no ha contado con poderes suficientes para comprobar la cuantía y contabilización del gasto por parte de las Comunidades Autónomas, ya que sus competencias se referían a la elaboración de las cuentas económicas, con la información presupuestaria (liquidaciones y cuentas anuales, suministradas a partir del cuestionario normalizado de información contable) remitida por éstas. A lo sumo solicitaba aclaraciones en los datos recibidos para que estos fueran confirmados, en su caso, por la Intervención correspondiente. A lo largo de los años 2008 a 2012 la IGGV confirmó los datos que fueron enviados a la Comisión Europea, elaborados de acuerdo a la información suministrada por la Comunitat Valenciana.

5. Ante la cuantía significativa de la desviación producida en el déficit de la Comunitat Valenciana en 2011, la Comisión tramitó un procedimiento de investigación formal sobre la posible manipulación de estadísticas en la Comunitat Valenciana, de conformidad con el artículo 8, apartado 3, del Reglamento (UE) n.º 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona euro. Como resultado de la investigación la Comisión elaboró un informe de fecha 7 de mayo de 2015, en el que se pone de manifiesto el incumplimiento sistemático del principio del devengo en el registro contable de los gastos sanitarios de la Comunitat Valenciana durante los ejercicios 2008 a 2011, que fueron comunicados por la IGGV a la IGAE con objeto de elaborar las cuentas económicas de la citada Comunidad.

6. Con base en el informe anterior el Consejo impuso una multa de 18,93 millones EUR a España por la tergiversación, debido a una negligencia grave, de los datos de déficit público. [Decisión (UE) 2015/1289 del Consejo, de 13 de julio de 2015]. En el considerando (10) de la Decisión se reduce el importe de la multa debido a que la tergiversación de los datos fue obra esencialmente de una entidad del sector de la Administración General de España.

7. Por último, en el informe elaborado por el equipo de la Comisión que llevó a cabo el procedimiento de investigación se concluyó la responsabilidad del órgano de transmisión

de datos de la Comunitat Valenciana (Intervención General), encargado a su vez de la elaboración de la cuenta general de dicha Comunidad Autónoma, en la desviación producida en sus datos de déficit por importe de 1.891 millones EUR, al haber incumplido de forma reiterada la aplicación del principio de devengo contable que rige la contabilización del gasto público durante los ejercicios 2008 a 2011. Esta desviación en la cuantía del déficit dio lugar a que la Comisión Europea [utilizando las competencias que le atribuye el Reglamento (UE) n.º 1173/2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona euro] tramitara el procedimiento de investigación formal aludido, que desembocó en la decisión del Consejo de imponer una multa de 18,93 millones EUR a España al constatar que se produjo una tergiversación de los datos de déficit público comunicados por España, debido a una negligencia grave, motivado esencialmente por la Comunitat Valenciana.»

La Abogacía del Estado en la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, en su informe de 26 de enero a la vista de la instrucción del expediente señala que «en la tramitación del procedimiento se ha seguido lo establecido en el referido Real Decreto 515/2013, por lo que se estima que se ha seguido el procedimiento legalmente establecido, pudiendo procederse a proponer al Consejo de Ministros la resolución que el órgano instructor estime procedente, a la vista de las alegaciones e informes obrantes en el expediente, teniendo en cuenta que el contenido de la Decisión del Consejo de la Unión Europea de 13 de julio de 2015, imponiendo una multa al Reino de España por la manipulación de los datos del déficit en la Comunitat Valenciana, es vinculante para el Consejo de Ministros, conforme al artículo 4.2 del Real Decreto 515/2013».

Con fecha 5 de febrero de 2016 se pone de manifiesto el expediente a la Comunitat Valenciana la cual con fecha 19 de febrero remite nuevas alegaciones.

La Comunitat Valenciana incorpora en su escrito de 19 de febrero siete puntos que reproducen básicamente las alegaciones efectuadas con fecha 1 de octubre de 2015 y sobre las que ya ha quedado recogido en páginas anteriores del presente escrito tanto su contenido como la correspondiente contestación por parte de las dos unidades de la Administración General del Estado competentes en esta materia.

Como novedad, la Generalitat Valenciana alega en el punto segundo del escrito de 19 de febrero «la posible existencia de responsabilidad directa del Reino de España en concepto de Estado-legislador» derivada de la normativa en materia contable, en concreto de la regla 52 de la Instrucción de Operatoria Contable del Estado aprobada por Orden MEH de 1 de febrero de 1996 (BOE de 8 de febrero), en relación con la definición de la cuenta 409 contenida en el Plan General de Contabilidad Pública (en adelante PGCP) aprobado por el Estado.

Señala la Comunitat Valenciana al respecto que «tanto la regla 52 de la Instrucción del Estado hasta su modificación en octubre de 2012, como la regla 5 de nuestra Instrucción exigían para poder incluir determinados gastos como operaciones pendientes de aplicar a presupuesto que dichos gastos estuviesen “debidamente adquiridos”, o que no se hubiesen imputado a presupuesto “por causas justificadas”. Así es como debía entenderse en ese momento el “siendo procedente la misma” a que se refiere la definición de la cuenta 409 contenida en el PGCP, por lo que parece entenderse que sólo debían integrarse en el saldo de las operaciones pendientes de aplicar a presupuesto las derivadas de gastos realizados sin infracción de la normativa presupuestaria. Esta exigencia de requisitos “legales y presupuestarios” a las llamadas obligaciones no reconocidas, o no aplicadas a presupuesto, fue reforzado por la Administración del Estado modificando la regla 52 en 2004 exigiendo la existencia de crédito en el ejercicio corriente para poder imputar a presupuesto obligaciones devengadas en el ejercicio anterior pero no imputadas a presupuesto».

Prosigue la Comunitat Valenciana subrayando que «en este punto resulta imprescindible recordar que el gasto sanitario no declarado por la Generalitat era gasto real incurrido sin existencia de crédito, por lo tanto, sin cumplir los requisitos señalados anteriormente. No obstante todo lo anterior, tanto los hechos acaecidos, entre los que se encuentra este proceso, como a modificación efectuada en 2012 por la Administración del Estado en la citada regla 52 de la Instrucción de Operatoria Contable, demuestran que la

regulación estatal (y por ende, la de la Generalitat) de las operaciones pendientes de aplicar a presupuesto no era correcta al no ser compatible con el principio contable de devengo».

Y concluye, tras volver a incidir en la modificación realizada por el Estado en 2012, «que no puede obviarse la posible existencia de responsabilidad del Estado español derivada de la aplicación de las normas jurídicas emanadas del mismo y la ausencia de responsabilidad, por tanto de la Generalitat en este asunto».

A su vez, la Intervención General del Estado, a la luz de estas alegaciones, además de reiterar los argumentos y conclusiones emitidos en fecha 13 de enero de 2016, traslada en escrito de fecha 23 de febrero el siguiente criterio de la Oficina Nacional de Contabilidad:

«En relación a la regulación de la Instrucción de Operatoria Contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado (Orden MEH de 1 de febrero de 1996), ésta tiene como objeto dictar las normas que desarrollan el Sistema de Información Contable (SICOP), que pretende la aplicación del Plan General de Contabilidad Pública, tal y como consta la exposición que antecede al articulado de la citada Orden Ministerial:

Mediante Real Decreto 324/1986, de 10 de febrero, se implantó en la Administración General del Estado un nuevo Sistema de Información Contable (SICOP), con el cual se pretendía, entre otros objetivos principales, la aplicación del Plan General de Contabilidad Pública.

De acuerdo con las facultades conferidas por la disposición final primera de dicho Real Decreto, el Ministerio de Economía y Hacienda, a propuesta de la Intervención General de la Administración del Estado, procedió a aprobar las normas que desarrollaban las disposiciones contenidas en aquél, destacando, entre ellas, la Orden de 16 de diciembre de 1986, por la que se regula la operatoria y tramitación a seguir en la ejecución del Presupuesto de Gastos del Estado.»

La regla 52 de la Instrucción de Operatoria Contable establecía en su redacción de noviembre de 2011, en vigor en la fecha de transmisión de los datos de 2011:

Regla 52. Operaciones pendientes de aplicar al presupuesto.

Cuando por razones justificadas no se hubiera efectuado dentro de un ejercicio el reconocimiento de obligaciones correspondientes a bienes o servicios efectivamente recibidos en dicho ejercicio, los Centros Gestores de Gasto adoptarán las medidas oportunas para remitir a la Oficina de Contabilidad, antes de que finalice el mes de enero del año siguiente, los documentos necesarios para registrar dichas obligaciones con cargo al presupuesto corriente, una vez constatados todos los requisitos legalmente exigibles y especialmente la existencia de crédito.

Tomando como referencia la fecha de realización del gasto que, según lo dispuesto en el punto 5 de la regla 23, deberá figurar en el documento contable, se registrará en la contabilidad económico patrimonial del ejercicio anterior un acreedor por operaciones pendientes de aplicar al presupuesto, a través de la cuenta prevista en el Plan General de Contabilidad Pública. Dicha cuenta quedará saldada al registrarse simultáneamente la operación en la contabilidad presupuestaria y patrimonial del ejercicio.

Posteriormente, la Oficina de Contabilidad deberá obtener una relación de todas las operaciones registradas de acuerdo con el procedimiento regulado en esta regla, la cual justificará las citadas anotaciones en la contabilidad económico patrimonial del ejercicio anterior.

Esta regulación establecía el procedimiento para contabilizar las obligaciones derivadas de la entrega de bienes o servicios llevada a cabo durante el ejercicio que no se hubieran imputado al presupuesto, para lo cual el Plan General de Contabilidad Pública (aprobado por Orden de 6 de mayo de 1994) indicaba su registro en la cuenta 409, con el siguiente contenido:

409. «Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto».—Cuenta acreedora que recoge las obligaciones derivadas de gastos realizados o bienes y servicios recibidos para las que no se ha producido su aplicación a presupuesto siendo procedente la misma».

De esta manera se daba aplicación al principio de devengo, definido en el Plan como:

«La imputación temporal de gastos e ingresos debe hacerse en función de la corrientes real de bienes y servicios que los mismos representan y no el momento en que se produzca la corrientes monetaria o financiera derivada de aquéllos.

Los gastos e ingresos que surjan de la ejecución del presupuesto se imputarán cuando, de acuerdo con el procedimiento establecido en cada caso, se dicten los correspondientes actos administrativos. No obstante, al menos a la fecha de cierre del período, aunque no hayan sido dictados los mencionados actos administrativos, también deberán reconocerse en la cuenta del resultado económico-patrimonial los gastos efectivamente realizados por la entidad hasta dicha fecha.

Si no puede identificarse claramente la corriente real de bienes y servicios, se entenderá que los gastos o los ingresos se han producido cuando se reconozcan los incrementos de obligaciones o derechos, o las correcciones valorativas que afecten a elementos patrimoniales.»

La regulación, por tanto, de la regla 52 es plenamente conforme con el principio del devengo establecido como prevalente en el Plan General de Contabilidad Pública, de forma que la contabilidad económico-patrimonial registre la totalidad de los gastos devengados en el ejercicio, hayan sido o no reconocidos en el presupuesto.

Por ello, no cabe aceptar la alegación de la Generalidad Valenciana en relación a la incorrección de la regla 52, puesto que la cuenta 409 había de utilizarse en la contabilización de los gastos devengados que hubieran debido ser imputados al presupuesto por haberse recibido los bienes y servicios a que corresponden, pero que no lo fueron por falta de crédito adecuado y suficiente tal y como establece el artículo 46 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria:

Artículo 46. *Limitación de los compromisos de gasto.*

Los créditos para gastos son limitativos. No podrán adquirirse compromisos de gasto ni adquirirse obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a ley que incumplan esta limitación, sin perjuicio de las responsabilidades reguladas en el título VII de esta ley.

El procedimiento para efectuar la contabilización en la cuenta 409 de los gastos pendientes de aplicar al presupuesto era de sobra conocido por la Intervención de la Generalidad Valenciana (IGGV), así como práctica usual tanto de la Intervención General de la Administración del Estado, como de las Intervenciones Generales de las restantes dieciséis Comunidades Autónomas en su calidad de responsables de formar la Cuenta General correspondiente. El carácter de plan contable marco para todas las Administraciones Públicas (artículo primero de la Orden ministerial de 6 de mayo de 1994 que aprobaba el Plan General de Contabilidad Pública) sirve de fundamento a esta práctica contable.

Por otra parte, a partir del 1 de enero de 2011, entró en vigor para las entidades integrantes del sector público administrativo estatal el Plan General de Contabilidad Pública aprobado por Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, en sustitución del Plan aprobado por la Orden de 6 de mayo al cual derogó. El nuevo plan mantiene su carácter de plan marco aplicable a todas las Administraciones Públicas (artículo único), así como la vigencia del principio de devengo (considerado como principio contable) y la contabilización de los Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto en una cuenta del Grupo 4 (Acreedores y Deudores) con el mismo contenido que en Plan anterior, si bien cambia su numeración a cuenta 413.

Por último, debe quedar recogido aquí lo que la Oficina Nacional de Contabilidad de la IGAE ha manifestado en el citado escrito de fecha 23 de febrero respecto a la insistencia de la Comunitat Valenciana sobre el reconocimiento de una responsabilidad concurrente de la Administración General del Estado, en el que enfatiza una serie de circunstancias características del procedimiento utilizado para que las Comunidades Autónomas comunicaran sus datos de ejecución presupuestaria en el marco de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria:

«La Orden HAC/2283/2003, de 31 de julio, publicó una serie de acuerdos adoptados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, en particular el anexo II publicó los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 10 de abril de 2003 en relación con el suministro de información al Ministerio de Hacienda y al Consejo para el desarrollo de las funciones que a ambos órganos les otorga la Normativa en Materia de Estabilidad Presupuestaria (esta Orden ha sido derogada por la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre).

La información requerida se agrupaba en información periódica trimestral, periódica anual e información no periódica y, dentro de la información periódica trimestral, se refería a:

1. El documento denominado “Normalización contable de la información a suministrar por la Administración del Estado y las Administraciones Autonómicas”, que una vez delimitado claramente el ámbito de aplicación, recogía los criterios y normas contables homogéneos a utilizar y la descripción de los modelos de los estados mediante los que se habría de comunicar la información. Este documento (también denominado Cuestionario contable de información normalizada) incluye un anexo referido exclusivamente a informar de los movimientos de la cuenta 409: “Acreedores por operaciones pendientes de imputar a presupuesto”.

2. La Intervención General de la Administración del Estado, a partir de la información suministrada por cada Comunidad Autónoma en el cuestionario del último trimestre del año actualizado y que deben remitir antes del 30 de abril, elaborará el déficit en términos de contabilidad nacional. Este resultado se comunicará antes de 30 de junio a cada Comunidad Autónoma siempre y cuando la Comunidad haya enviado la información del cuestionario antes de 30 de abril. A partir del 30 de junio se abrirá un plazo de aclaraciones a solicitud de cada Comunidad Autónoma que serán contestadas de forma razonada en reuniones bilaterales durante el mes de julio siguiente.»

De lo anterior se desprende que existía un procedimiento para la transmisión de los datos desde las Intervenciones Generales de las Comunidades Autónomas a la Intervención General del Estado, que tiene atribuida la competencia de elaborar las cuentas nacionales de las unidades incluidas en el Sector de las Administraciones Públicas de acuerdo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales en virtud del artículo 125.2, letra g), de la ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, de manera que:

Los datos base eran suministrados por las Intervenciones de las Comunidades Autónomas, utilizando a tal fin los modelos incluidos en el Cuestionario de Información Contable Normalizada. Las comunicaciones eran firmadas por el Interventor General, encargado de la elaboración de la cuenta general de cada Comunidad Autónoma.

Una vez elaborado el dato del déficit de la Comunidad Autónoma en cuestión, éste se trasmitía a la Intervención General correspondiente, abriéndose un plazo de un mes en el que se preveían reuniones bilaterales con objeto de aclarar las diferencias en su caso.

A reseñar el hecho de que la Intervención General del Estado no podía alterar la información de base comunicada por la Intervención General de la Comunidad Autónoma en cuestión si éste era ratificado por la Comunidad Autónoma. Esta situación se ha visto alterada tras la creación del Comité Técnico de Cuentas Nacionales (creado por la disposición adicional primera de la Ley 6/2013), que faculta a este Comité (en el que participa la Intervención General de la Administración del Estado), para efectuar actuaciones directamente encaminadas a la verificación y contraste de la información

suministrada por las unidades institucionales pertenecientes a los subsectores de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales (apartado 3.º de la disposición adicional).

Pues bien, el anexo del cuestionario relativo a los movimientos de la cuenta 409 remitido por la IGGV no incluía importes significativos en el gasto sanitario no imputado a presupuesto en los ejercicios 2008 a 2011. Por otra parte, en las reuniones bilaterales que se mantuvieron con la citada Intervención relativa al déficit de los ejercicios 2008 a 2010 no se puso de manifiesto la existencia de gasto sanitario devengado no registrado en la cuenta 409. Así, en todo momento se confirmaron los datos relativos a la ejecución presupuestaria enviados correspondientes a los ejercicios 2008 a 2010.

Como resultado de la información suministrada por la IGGV relativa al gasto sanitario devengado no imputado a presupuesto durante los ejercicios 2008 a 2011, se comunicaron cifras de déficit a Eurostat que no incluían el gasto sanitario devengado que se puso de manifiesto en mayo de 2012.

Puesta de manifiesto esta situación a raíz de la contabilización del gasto sanitario por la Comunidad Valenciana con motivo de su inclusión en el mecanismo de financiación para el pago a proveedores en mayo de 2012 por importe de 1.891 millones de euros adicionales, las autoridades estadísticas europeas haciendo uso de sus facultades de investigación del Reglamento n.º 1173/2011 (artículo 8.3) iniciaron una investigación que puso de manifiesto que «una entidad del sector de la Administración General del Reino de España (la IGGV) incurrió en negligencia grave por la ausencia de registro de gastos sanitarios (y el incumplimiento del principio de devengo) en las cuentas nacionales (SEC95), lo que dio lugar a una notificación incorrecta de los datos de déficit a Eurostat en 2012, es decir, después de la entrada en vigor del Reglamento (UE) n.º 1173/2011» (punto 4 Conclusiones del informe de 7 de mayo de 2015).

El Consejo Europeo, siguiendo la recomendación del informe, impuso una multa de 18,93 millones de euros al Reino de España por medio de la Decisión (UE) 2015/1289. En la actualidad esta multa se encuentra recurrida ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Por todo lo anterior, no resulta admisible aceptar la alegación de la Generalidad Valenciana en relación al suministro de datos que no siguieron en su contabilización el principio del devengo y que se pusieron de manifiesto en mayo de 2012, al acogerse la mencionada Comunidad al Mecanismo Extraordinario de financiación para pagos de proveedores, que incluía como requisito el que las facturas sin pagar correspondieran a gastos devengados, registrados y pendientes de pago al final del año 2011.

Por último, la Generalitat Valenciana en su escrito de 19 de febrero de 2016 vuelve a reiterar la solicitud de «suspensión de la ejecución del Acuerdo del Consejo de Ministros que resuelva el procedimiento de conformidad con el artículo 10 del Real Decreto 515/2013, hasta que recaiga sentencia firme en el recurso de anulación que se ha interpuesto por el Reino de España contra la Decisión de la Comisión por la que se impone la sanción», y asimismo solicita que: «A la vista del carácter vinculante para el Consejo de Ministros del pronunciamiento del TJUE en el recurso de anulación que se ha interpuesto por el Reino de España contra la Decisión (UE) 2015/1289 del Consejo, de fecha 13 de julio de 2015, de conformidad con el artículo 4.2 del citado Real Decreto 515/2013, y al amparo del artículo 42.5, apartado b), de la LRJ-PAC, se solicita la suspensión del plazo para resolver el presente procedimiento hasta que recaiga sentencia firme en el citado recurso de anulación».

Respecto a la primera medida solicitada por la Generalitat debe señalarse que el artículo 10 del Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, contempla la posibilidad de que el Consejo de Ministros adopte medidas provisionales en cualquier momento que resulten necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, por lo que no resulta de aplicación en el presente caso, puesto que se tratan de medidas durante el inicio e instrucción del procedimiento y no en el momento de su resolución; a mayor abundamiento, el propio Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, contempla en su disposición adicional sexta el procedimiento a seguir cuando una sentencia, acto o decisión europea

ha devenido firme dando lugar a un cambio de criterio que afecte a los hechos que dieron lugar a la determinación de la responsabilidad.

Respecto a la segunda medida solicitada por la Generalitat, el artículo en el que pretende ampararse [artículo 42.5, apartado b), de la LRJ-PAC] es aplicable a aquellos casos en que se hayan solicitado durante la instrucción informes previos y preceptivos a órganos de las Instituciones Europeas, lo cual no es el caso que nos ocupa. En cualquier caso, se reitera aquí lo expuesto anteriormente sobre el contenido de la disposición adicional sexta del Real Decreto 515/2013, de 5 de julio.

De todo lo actuado se concluye:

I. Que la Comisión en su informe sobre la investigación sobre la manipulación de estadísticas de España de fecha 7 de mayo de 2015 determinó que la Comunitat Valenciana fue la única región que presentaba irregularidades en el registro y transmisión de datos, principalmente relacionadas con el gasto sanitario. El gasto no registrado acumulado en diferentes años asciende en torno a 1.900 millones de euros. Estas cuantías no fueron contabilizadas y, por tanto, no fueron comunicadas por la Intervención General de la Generalitat Valenciana (IGGV) a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) hasta la puesta en marcha del mecanismo extraordinario de financiación; y que la IGGV incurrió en negligencia grave al no registrar los gastos sanitarios (y no respetar el principio de devengo) en la contabilidad pública, lo que determinó una transmisión incompleta de los datos de déficit público a Eurostat en la primera notificación de 2012.

II. Que el Consejo, en Decisión (UE) 2015/1289 de 13 de julio, multó al Reino de España con 18,93 millones de euros.

III. Que el Reino de España pagó el 28 de enero de 2016 la cuantía establecida para la multa.

IV. Que los hechos expuestos son objeto de aplicación del procedimiento de determinación y repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea regulado en el Real Decreto 515/2013, antes citado, en desarrollo de la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

V. Que la Administración responsable del incumplimiento, sin que exista un responsable subsidiario o concurrente, es la Comunitat Valenciana. En las alegaciones de la Comunitat Valenciana se pretende que la Administración General del Estado (AGE) asuma parte de la responsabilidad, tal y como se describe en el hecho tercero. Sobre este punto, se reitera lo informado por el INE así como lo informado por la IGAE en sus dos escritos y que ha quedado recogido a lo largo de lo expuesto en la presente resolución.