

Bruselas, 7.5.2015
COM(2015) 211 final

INFORME DE LA COMISIÓN

**sobre la investigación relativa a la manipulación de estadísticas en España conforme al
Reglamento (UE) n° 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la
ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro (Decisión de la
Comisión de 11 de julio de 2014)**

{SWD(2015) 105 final}

ÍNDICE

Resumen.....	2
1. Introducción	6
1.1. Antecedentes	6
1.2. Investigación formal de la Comisión sobre la manipulación de estadísticas en España conforme al Reglamento (UE) nº 1173/2011	9
2. Principales conclusiones	11
2.1. Registro de las cuentas acreedoras en la Cuenta General de la Comunidad Valenciana por parte de la IGGV.....	11
2.2. Notificación de la IGGV a la IGAE en 2012	12
2.3. Notificación por parte de la Sindicatura de Cuentas de gastos no registrados	16
2.4. Grupo de Trabajo sobre Gasto Sanitario creado en el marco del CPFF	19
2.5. Reconocimiento parcial de los gastos no registrados a través de la cuenta 411	21
2.6. Causas detectadas de la tergiversación de datos en la Comunidad Valenciana.....	25
3. Evaluación de las conclusiones.....	26
4. Conclusiones	30

RESUMEN

El 11 de julio de 2014, la Comisión Europea incoó un procedimiento de investigación formal sobre la posible manipulación de estadísticas en la Comunidad Valenciana, España. Esta decisión se tomó de conformidad con el artículo 8, apartado 3, del Reglamento (UE) n° 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 del euro, en combinación con la Decisión Delegada 2012/678/UE de la Comisión, 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° 1173/2011.

La investigación tenía por objeto averiguar si se confirmaban los serios indicios de tergiversación de los datos de déficit y de deuda en 2012 y, en caso de confirmarse, si la tergiversación era intencional o se debía a una negligencia grave.

El presente informe presenta las conclusiones de la Comisión a la luz de la investigación realizada, junto con los datos en los que basa esas conclusiones. Se incluyen también las observaciones escritas del Reino de España sobre las conclusiones preliminares de la Comisión. En este informe se hace una descripción detallada de las principales razones por las que en 2012 se hizo una corrección del déficit público de España de 1 900 millones de euros sobre la base de un análisis de la compilación, el registro y la notificación del gasto público en la Comunidad Valenciana.

El informe concluye que se han cometido graves irregularidades en la contabilidad, el registro y la notificación de los gastos de la Comunidad Valenciana durante muchos años. No se respetó el principio del devengo, las cuentas extrapresupuestarias no se utilizaron de conformidad con las disposiciones en vigor, a veces no se registraron gastos durante períodos de tiempo considerables y la información estadística que las autoridades autonómicas valencianas comunicaron a las autoridades nacionales eran engañosas, lo que dio lugar a una notificación incorrecta de los datos de déficit de España. En consecuencia, los datos del procedimiento de déficit excesivo (PDE) transmitidos a Eurostat no incluían parte de los gastos realizados por la Comunidad Valenciana, incumpliendo las normas del SEC 95.

En el informe se determina también el papel clave de la Intervención General de la Generalitat Valenciana (IGGV) en los hechos en torno a la ausencia de registro y notificación de gastos. Se analiza también la implicación de otras instituciones [el Instituto Nacional de Estadística (INE), la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), la Consejería de Sanidad de la Generalitat Valenciana (en lo sucesivo, «la Consejería de Sanidad») y la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana (en lo sucesivo, «la Sindicatura de Cuentas»)].

Otra conclusión clave del informe es que la información sobre los gastos no registrados estaba siempre a disposición del público en los informes anuales de la Sindicatura de Cuentas

de la Comunidad Valenciana, en los que se recomendaba que la IGGV registrara adecuadamente esos gastos.

Sin embargo, no se puso fin a la práctica de no registrar gastos durante períodos de tiempo considerables hasta que, en 2012, la Administración central introdujo un mecanismo extraordinario de financiación de los gastos no pagados de las comunidades autónomas (CC. AA.). En este contexto, se ha llegado a la conclusión de que una entidad perteneciente al sector de la Administración general del Reino de España (la IGGV) se mostró gravemente negligente en lo que concierne a la ausencia de registro de gastos en las cuentas nacionales. En consecuencia, los datos transmitidos por el Reino de España a Eurostat en el contexto de las notificaciones del procedimiento de déficit excesivo (PDE) eran incompletos, dado que no se comunicaron cantidades significativas de gasto sanitario.

Basándose en las conclusiones de este informe sobre el comportamiento de las autoridades del Estado miembro en el período comprendido entre el 13 de diciembre de 2011 y el 11 de julio de 2014, fecha de la puesta en marcha de la investigación, la Comisión podrá adoptar una recomendación al Consejo para que imponga una multa al Reino de España, conforme a lo previsto en el Reglamento (UE) nº 1173/2011.

Lista de acrónimos

B.9: Déficit/superávit público

CA: Comunidad autónoma

CN: Cuestionario normalizado

CPFF: Consejo de Política Fiscal y Financiera

IGAE: Intervención General de la Administración del Estado

IGGV: Intervención General de la Generalitat Valenciana

INE: Instituto Nacional de Estadística

MEP: Mecanismo extraordinario de pago

PDE: Procedimiento de déficit excesivo

PGCP: Plan General de Contabilidad Pública

PGCPGV: Plan General de Contabilidad Pública de la Generalitat Valenciana

SEC: Sistema Europeo de Cuentas

SGCAL: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local

Lista de cuadros

Cuadro 1: Cuentas acreedoras en el balance de la Comunidad Valenciana, Cuenta General publicada por la IGGV

Cuadro 2: Cantidades de la cuenta 409 notificadas por la IGGV a la IGAE en el cuestionario normalizado en enero, abril y junio de 2012

Cuadro 3: Comunicación entre la IGGV y la IGAE en orden cronológico

Cuadro 4: Importes de los gastos no reconocidos (no registrados) detallados en los informes de la Sindicatura de Cuentas.

Cuadro 5: Gastos sanitarios pendientes de asignación presupuestaria al final de cada ejercicio indicados en el Informe del Grupo de Trabajo de Análisis del Gasto Sanitario de 2007

Cuadro 6: Detalle del volumen de gasto no reconocido (no registrado) en la Comunidad Valenciana

Lista de anexos

Anexo: Observaciones del Reino de España sobre las conclusiones preliminares de la investigación relativa a la manipulación de estadísticas en España

Lista de documentos que acompañan al informe (disponibles solo en inglés)

Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: Información contextual pertinente sobre la tergiversación de datos en la Comunidad Valenciana, que acompaña al documento «Informe de la Comisión sobre la investigación relativa a la manipulación de estadísticas en España conforme al Reglamento (UE) nº 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro» (Decisión de la Comisión de 11 de julio de 2014).

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Antecedentes

Desde diciembre de 2011, el [Reglamento \(UE\) n° 1173/2011](#), sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro¹, permite a la Comisión iniciar investigaciones si existen indicios serios de manipulación de estadísticas, ya sea intencional o consecutiva a una negligencia grave. Algunos criterios, procedimientos y normas pertinentes para ejercer este mandato se establecen en la Decisión Delegada 2012/678/UE de la Comisión². De conformidad con el Reglamento (UE) n° 1173/2011, dichas investigaciones pueden dar lugar a una recomendación de la Comisión al Consejo para que este imponga una multa al Estado miembro. La Comisión calcula la multa recomendada, pero el Consejo tiene la última palabra en cuanto a su imposición y cuantía. Si se concluye que un Estado miembro ha tergiversado, intencionalmente o por negligencia grave, los datos de déficit y de deuda, el Consejo puede imponerle una multa de hasta el 0,2 % de su PIB.

Los Estados miembros están obligados a notificar a la Comisión (Eurostat) sus datos anuales de déficit y de deuda, cumpliendo plenamente las normas y los procedimientos estadísticos europeos (Sistema Europeo de Cuentas, SEC³).

El artículo 16 del Reglamento (CE) n° 479/2009 del Consejo, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea⁴, dispone lo siguiente: *«Los Estados miembros se asegurarán de que los datos reales comunicados a la Comisión (Eurostat) se proporcionen de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2 del Reglamento (CE) n° 223/2009. A este respecto, la responsabilidad de las autoridades estadísticas nacionales consistirá en garantizar que los datos comunicados se ajustan a lo dispuesto en el artículo 1 del presente Reglamento y de las normas contables subyacentes de SEC 2010»*.

¹ Reglamento (UE) n° 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 del euro (DO L 306 de 23.11.2011, p. 1).

² Decisión Delegada 2012/678/UE de la Comisión, 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° 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro (DO L 306 de 6.11.2012, p. 21).

³ La notificación en cuestión descrita en este caso se hizo con arreglo al Reglamento (CE) n° 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad (DO L 310 de 30.11.1996, p. 1) (SEC 95). El Reglamento (UE) n° 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea (DO L 174 de 26.6.2013, p. 1) (SEC 2010), es aplicable desde el 1 de septiembre de 2014.

⁴ Reglamento (CE) n° 479/2009 del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (DO L 145 de 10.6.2009, p. 1).

De conformidad con el artículo 3 del Reglamento (CE) n° 479/2009 del Consejo, los Estados miembros deben notificar a la Comisión (Eurostat) el déficit público previsto y real y el nivel de deuda pública prevista y real dos veces al año: antes del 1 de abril del año en curso (año n) y antes del 1 de octubre del año n . Los datos suministrados en el año n se refieren a los años $n - 1$, $n - 2$, $n - 3$ y $n - 4$.

España envió a Eurostat su primera notificación de 2012 del PDE el 30 de marzo de 2012. La notificación contenía, entre otras cosas, los primeros datos notificados del ejercicio 2011. Tras seguir su procedimiento habitual de evaluación de los datos, el 23 de abril de 2012 Eurostat validó y publicó los datos de España en su comunicado de prensa sobre el PDE⁵. No obstante, el 17 de mayo de 2012, las autoridades estadísticas españolas informaron a Eurostat de un aumento del gasto de las CC. AA. de aproximadamente 4 500 millones de euros (en torno al 0,4 % del PIB), que incidiría en el déficit público general de España, principalmente en 2011, e implicaba una corrección al alza de los datos de déficit comunicados en la notificación del PDE de abril de 2012.

Eurostat efectuó una visita técnica a España el 24 de mayo de 2012. Las acciones consecutivas a esa visita se abordaron en las visitas previas de diálogo⁶ de 18-22 de junio y 11-14 de septiembre de 2012. También se llevó a cabo una visita *ad hoc* en septiembre de 2013.

Estas visitas (en particular, la última visita *ad hoc* de septiembre de 2013) se realizaron para entender plenamente las correcciones efectuadas el 17 de mayo de 2012 y establecer la posible existencia de «indicios serios» que justificaran el inicio de una investigación de conformidad con el artículo 8, apartado 3, del Reglamento (UE) n° 1173/2011, en el que se establece que «la Comisión podrá decidir iniciar una investigación cuando considere que hay indicios serios de la existencia de hechos que pudieran ser constitutivos de [tal] tergiversación».

Se detectaron irregularidades significativas en la Comunidad Valenciana, donde se permitió la acumulación de gasto público no registrado en las cuentas públicas, en particular en el sector sanitario, durante varios años, incumpliendo el principio del devengo⁷. La corrección

⁵ El comunicado de prensa sobre el PDE está disponible en la dirección siguiente:

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/5147302/2-23042012-AP-EN.PDF/30b8f91b-4325-4d6b-9c6f-6e699ff87cd5>

⁶ El principal objetivo de las visitas previas de diálogo del PDE era analizar la calidad del sistema de notificación del PDE, en particular las fuentes de datos primarias (previas) de la contabilidad pública. Esta reunión ya se había planificado antes del 17 de mayo de 2012, cuando Eurostat tuvo conocimiento de la notificación incorrecta de datos de la Comunidad Valenciana.

⁷ El principio del devengo significa que los gastos deben registrarse cuando se realizan y no cuando se liquida la factura. El SEC 95, en su punto 1.57, dispone que «*el sistema registra los flujos ateniéndose al principio del devengo, es decir, cuando se crea, transforma o extingue el valor económico, o cuando nacen, se transforman o se cancelan los derechos y las obligaciones*».

de los gastos transmitidos por la Comunidad Valenciana para la notificación del PDE de abril de 2012, correspondiente a gastos no pagados, ascendió a unos 1 900 millones de euros.

El gasto no pagado se reveló porque, en 2012, el Gobierno español puso en marcha un mecanismo extraordinario de financiación para el pago de atrasos a los proveedores de las administraciones municipales y autonómicas (el mecanismo extraordinario de pago, MEP). Este mecanismo estaba regulado por el Acuerdo 6/2012, de 6 de marzo, del Consejo de Política Fiscal y Financiera (respecto a las CC. AA.; en lo sucesivo, «el Acuerdo»), la Ley 4/2012 (respecto a los municipios) y la Ley 7/2012 (respecto a las CC. AA. y los municipios). El procedimiento y el calendario de aplicación del MEP se establecieron en el Acuerdo⁸. El MEP implicaba que las CC. AA. o los municipios revelaran la totalidad de sus facturas sin pagar a cambio del pago de dichas facturas directamente por la Administración central.

En particular, para acogerse al MEP, las CC. AA. debían proceder de la manera siguiente:

1. enviar el impreso de solicitud al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (en lo sucesivo, «el Ministerio de Hacienda») antes del 1 de abril de 2012;
2. enviar al Ministerio de Hacienda las facturas correspondientes a las obligaciones pendientes de pago antes del 15 de abril de 2012;
3. presentar un plan de ajuste (Plan Económico y Financiero), a más tardar el 30 de abril de 2012, que debía estar validado por el CPFF en el plazo de quince días.

A 17 de mayo de 2012, la mayoría de las CC. AA. ya habían enviado al Ministerio de Hacienda, por medio de sus consejerías de hacienda, las facturas correspondientes a las obligaciones pendientes de pago. Asimismo, las CC. AA. ya habían presentado los planes de ajuste que permitían el reembolso de los créditos y el CPFF ya los había validado y publicado en su sitio web. El mismo día, el INE informó a Eurostat por primera vez del descubrimiento de gastos no registrados en algunas CC. AA. Por consiguiente, para poder enviar una solicitud en el marco del MEP al Ministerio de Hacienda antes del 1 de abril de 2012, la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Comunidad Valenciana (en lo sucesivo, «la Consejería de Hacienda») debía disponer de la información sobre los gastos no registrados en el momento de la notificación de las cifras del PDE de abril de 2012 a Eurostat.

Las condiciones de aceptación de las facturas no pagadas para su reembolso en el marco del MEP se establecieron también en el Acuerdo. Una de las principales características y condiciones era que las facturas sin pagar correspondieran a gastos devengados, registrados y pendientes de pago al final del año 2011. En consecuencia, para que la Administración central les reembolsara las facturas sin pagar, las CC. AA. y los municipios debían revelar el importe total de sus deudas (facturas sin pagar) con los proveedores, razón por la cual debían revelar el gasto anterior no registrado.

⁸ El Acuerdo relativo a las CC. AA. puede consultarse en la dirección siguiente: <http://www.boe.es/boe/dias/2012/04/14/pdfs/BOE-A-2012-5080.pdf>

Esta operación dejó claro que algunos gastos realizados en 2011 y en ejercicios anteriores no se habían comunicado en la notificación del PDE de abril de 2012 (ni en ninguna otra notificación anterior del PDE). Estas cantidades incrementaron el déficit de las CC. AA. y, en consecuencia, el déficit de la Administración general en un 0,4 % del PIB.

Como se ha dicho anteriormente, una parte significativa del gasto no comunicado estaba concentrada en la Comunidad Valenciana. Parece que el incumplimiento del principio del devengo en esta CA fue recurrente, puesto que no se registraron en cuenta alguna, ya fuera presupuestaria o extrapresupuestaria, cantidades considerables de gasto sanitario aún no pagado ni imputado a ningún presupuesto.

1.2. Investigación formal de la Comisión sobre la manipulación de estadísticas en España conforme al Reglamento (UE) nº 1173/2011

Sobre la base de las visitas realizadas y de un análisis más profundo de la situación, Eurostat concluyó que había indicios serios de tergiversación de estadísticas que justificaban la apertura de una investigación de conformidad con el artículo 8, apartado 3, del Reglamento (UE) nº 1173/2011. En consecuencia, recomendó que la Comisión abriera una investigación sobre la tergiversación de datos del PDE en España. El 11 de julio de 2014, la Comisión Europea decidió abrir una investigación formal sobre la posible manipulación de estadísticas en la Comunidad Valenciana, España⁹.

Era la primera vez que la Comisión ejercía los nuevos poderes que le otorga el Reglamento (UE) nº 1173/2011 para investigar la presunta manipulación de los datos de deuda y de déficit de un Estado miembro.

El equipo de investigación de la Comisión entrevistó en reuniones separadas a los representantes del INE, de la IGAE¹⁰, de la IGGV¹¹, de la Consejería de Sanidad y de la Sindicatura de Cuentas y, a petición propia, al ex interventor general de la Comunidad Valenciana (interventor general de la IGGV) durante el período 1997-2012. De cada reunión se levantaron actas escritas que firmaron todos los participantes.

Las citas que figuran en las notas finales (clasificadas como a, b, c, etc.) del presente informe han sido extraídas de las actas oficiales de las reuniones mencionadas anteriormente y reproducen fielmente las declaraciones de los representantes de las diferentes instituciones entrevistadas.

⁹ Decisión C(2014) 4856 de la Comisión, de 11 de julio de 2014, relativa a la apertura de una investigación sobre la manipulación de estadísticas en España, conforme al Reglamento (UE) nº 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro. Véase también: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-822_es.htm

¹⁰ La IGAE es responsable de la recogida de datos sobre cuentas públicas no financieras y también es responsable de la conversión de las cuentas públicas a las cuentas nacionales (SEC 95).

¹¹ La IGGV es una unidad específica dentro de la Consejería de Hacienda que es responsable de la compilación, el control interno y la presentación de las cuentas públicas de la CA.

El presente informe presenta las conclusiones de la Comisión a la luz de la investigación realizada de conformidad con la Decisión Delegada 2012/678/UE de la Comisión, junto con los hechos fundamentales en los que se basan esas conclusiones. El documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Información contextual pertinente sobre la tergiversación de datos en la Comunidad Valenciana» (en lo sucesivo, «el documento de trabajo»), que acompaña al presente informe, contiene más información objetiva sobre la tergiversación de datos en 2012.

Cabe señalar que, al investigar la notificación incorrecta del gasto, la Comisión ha procurado averiguar el problema en toda su extensión, para evitar que se repita en el futuro. Por consiguiente, era inevitable examinar hechos anteriores a la entrada en vigor del Reglamento (UE) nº 1173/2011, el 13 de diciembre de 2011. No obstante, el objetivo de la investigación era demostrar la tergiversación de los datos después de la entrada en vigor del Reglamento. El comportamiento del Estado miembro en el que la Comisión puede basar una recomendación al Consejo es, por tanto, el del período comprendido entre el 13 de diciembre de 2011 y el inicio de la investigación, el 11 de julio de 2014.

Las conclusiones preliminares de la investigación sobre la manipulación de estadísticas en España de conformidad con el Reglamento (UE) nº 1173/2011 se enviaron el 19 de febrero de 2015 al Reino de España para que hiciera observaciones al respecto, tal como exige el artículo 6 de la Decisión Delegada 2012/678/UE de la Comisión. La Comisión dio de plazo al Reino de España hasta el 19 de marzo de 2015 para que presentara observaciones por escrito sobre las conclusiones preliminares. El Reino de España presentó sus observaciones escritas el 24 de marzo de 2015.

Como comentario global sobre las observaciones presentadas por el Reino de España, cabe señalar que algunas de ellas coinciden con las formuladas por dicho Estado miembro en el asunto T-676/14, España/Comisión. Este asunto se encuentra actualmente pendiente ante el Tribunal General del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En la medida en que las observaciones presentadas por España se refieran a cuestiones jurídicas, relacionadas también con sus derechos de defensa, que hayan sido planteadas por España ante el Tribunal de Justicia, se abordarán en el contexto de dicho asunto. En consecuencia, en el presente informe, la Comisión se ha concentrado en las observaciones de España relacionadas con los hechos del asunto.

Se añaden también a este informe final (como anexo) las observaciones escritas del Reino de España sobre las conclusiones preliminares de la Comisión. Todas las observaciones que figuran en el anexo II de las observaciones españolas, a saber, la relación de errores e imprecisiones sobre los hechos, han sido incorporadas al informe final¹².

¹² El informe se ha modificado en consecuencia.

2. PRINCIPALES CONCLUSIONES

En esta sección se hace una descripción detallada de las principales razones por las que en mayo de 2012 se hizo una corrección del déficit público de España de 1 900 millones de euros y de la implicación de las distintas instituciones. La Comisión (Eurostat) determinó que la Comunidad Valenciana era la única CA que presentaba irregularidades significativas. Estas irregularidades estaban relacionadas principalmente con el registro de gastos sanitarios. Los gastos de varios ejercicios que no se habían registrado ni en las cuentas públicas de la Comunidad Valenciana ni en las cuentas nacionales sumaban un total de 1 900 millones de euros.

La IGGV nunca había comunicado estos gastos a la IGAE^a en el cuestionario normalizado¹³, a pesar de que la Sindicatura de Cuentas había señalado la existencia de importes relativos a gastos no registrados en todos sus informes anuales a partir de 1988.

Los 1 900 millones de euros no se notificaron a la IGAE^b hasta que la Administración central puso en marcha el MEP para el pago de los atrasos de las CC. AA., dado que la principal condición para obtener la financiación del MEP era que las cantidades correspondieran a gastos registrados y pendientes de pago a finales del ejercicio 2011.

2.1. Registro de las cuentas acreedoras en la Cuenta General de la Comunidad Valenciana por parte de la IGGV

El cuadro 1 ofrece una visión general de las cuentas acreedoras en el balance del período 2001-2011 elaborado por la IGGV.

Cuadro 1: Cuentas acreedoras en el balance de la Comunidad Valenciana, Cuenta General publicada por la IGGV

Cuentas acreedoras en el balance. Fuente: Cuenta General de la CA elaborada por la IGGV (no consolidada)

Unidad: millón de euros

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Nuevo registro 2011
Cuentas acreedoras incluidas en el presupuesto,	1 107	1 478	1 521	1 501	1 484	1 195	1 224	1 972	2 211	2 368	3 917	5 791
entre las que figura la cuenta 409 (*)	N.A.	21	15	41	25	15	15	40	75	37	344	2 218
Cuentas extrapresupuestarias (incluida la 411)	-12	102	204	392	432	490	1 254	1 130	2 755	2 711	2 640	2 640

(*) La cuenta 409 es extrapresupuestaria, pero en el antiguo plan contable se clasificaba en el grupo de las cuentas presupuestarias. Independientemente de donde se clasifique, el contenido de la cuenta es el mismo: cantidades no pagadas y no previstas en el presupuesto que deberían imputarse al presupuesto del ejercicio siguiente.

El cuadro 1 consta de dos columnas para el ejercicio 2011. La segunda (registro correcto) corresponde a la versión publicada por la IGGV al final de junio de 2012, tras la revisión del déficit en mayo de 2012. La primera muestra los datos provisionales enviados por la IGGV a la IGAE en enero de 2012 y utilizados para la notificación del PDE de abril de 2012.

¹³ El cuestionario normalizado se utiliza para recoger toda la información relacionada con las cuentas públicas de la CA [más información en el documento de trabajo, punto 3.3.3 (conversión de las cuentas públicas a cuentas nacionales)].

En la primera línea figuran las cantidades no pagadas en el ejercicio, pero previstas en el presupuesto (cuentas públicas) y, por lo tanto, reflejadas en las cuentas nacionales. Como puede verse en el cuadro 1, la evolución de las cuentas acreedoras en el presupuesto es bastante estable y las cantidades comenzaron a aumentar a partir de 2008.

En la tercera línea, cuentas extrapresupuestarias, figuran las cantidades no pagadas en el ejercicio ni previstas en el presupuesto, pero registradas en esas cuentas para asignarlas al presupuesto del ejercicio siguiente. Las cantidades aumentaron considerablemente en dos ejercicios, 2007 y 2009, a raíz del reconocimiento del gasto no registrado contraído en esos años, mediante la adopción de leyes autonómicas específicas (artículo 59 *bis*, apartado 2, letra d), y apartado 3, de la Ley de Hacienda Pública) y la firma de diversos acuerdos (más información en el punto 2.5).

Las cantidades de la cuenta 409¹⁴ (segunda línea) eran insignificantes hasta el ejercicio 2011, cuando entró en vigor el MEP y, por primera vez, se hizo un registro correcto. En consecuencia, antes de junio de 2012 solo se notificaban cantidades menores a la IGAE en la cuenta 409. Las primeras cantidades significativas (aunque aún incompletas) correspondientes al ejercicio 2011 se notificaron en enero de 2012 (y se confirmaron en abril de 2012), después de la intervención de la IGAE. En la tercera transmisión, en junio de 2012, se notificaron correcciones significativas en la cuenta 409 para el ejercicio 2011, que confirmaban la corrección del déficit en 1 900 millones de euros en la Comunidad Valenciana.

En lugar de registrar estos gastos en la cuenta 409, la Comunidad Valenciana los registraba en la cuenta 411¹⁵. Otras CC. AA. utilizaron solo la cuenta 409^c.

2.2. Notificación de la IGGV a la IGAE en 2012

El cuadro 2 recoge las cantidades detalladas que la IGGV comunicó a la IGAE en enero, abril y junio de 2012 en los cuadros del cuestionario normalizado correspondientes a la cuenta 409. El cuadro muestra que la IGGV no notificó todas las cantidades a la IGAE en el cuestionario normalizado enviado en enero de 2012.

¹⁴ La cuenta 409 contiene gastos no imputados al presupuesto del ejercicio T, cuya obligación de pago ha sido reconocida (se ha recibido la factura) y que deben imputarse al presupuesto del ejercicio T + 1. Dichos gastos inciden en el déficit del PDE (B.9) del ejercicio T. El documento de trabajo contiene más información en su sección 2 (visión general de las cuentas acreedoras en el Plan de Contabilidad Pública de España).

¹⁵ La Cuenta 411 contiene gastos no imputados al presupuesto del ejercicio T, cuya obligación de pago no se ha establecido, ya que el gasto no ha vencido (aún no se ha recibido la factura oficial), y que deben imputarse al presupuesto del ejercicio T + 1 una vez recibida la factura, después de la fecha de vencimiento, y reconocida la obligación de pago. Dichos gastos inciden en el déficit del PDE (B.9) del ejercicio T. El documento de trabajo contiene más información en su sección 2 (visión general de las cuentas acreedoras en el Plan de Contabilidad Pública de España).

Cuadro 2: Cantidades de la cuenta 409 notificadas por la IGGV a la IGAE en el cuestionario normalizado en enero, abril y junio de 2012

Unidad: millón de euros		Utilizado para la notificación del PDE de abril de 2012			Utilizado para la notificación del PDE de octubre de 2012	
Cuadro en el CN		CN de enero de 2012	Añadido por tel. tras pregunta de la IGAE	Total enero 2012	CN de abril de 2012	CN de junio de 2012
A7	Administración general	33	0	33	37	163
C7	Otras unidades	139	5	144	174	174
E7	Sanidad	0	323	323	257	2 048
F7	Servicios sociales	1	0	1	1	7
TOTAL		173	328	501	469	2 392
Enero de 2012 (PDE de abril de 2012) - Junio de 2012 (PDE de octubre de 2012)						1 891

En el ejercicio de recogida de datos de enero de 2012, la IGAE se puso en contacto con la IGGV y le expresó sus dudas acerca de las cantidades notificadas en la cuenta 409, al considerarlas extremadamente pequeñas. A raíz de ese contacto, la IGGV notificó por teléfono un gasto adicional de aproximadamente 300 millones de euros que no estaban incluidos en el cuestionario normalizado. La IGAE incluyó entonces ese dato adicional, recibido por teléfono, en los datos enviados a Eurostat en el contexto de la notificación del PDE de abril de 2012. La IGGV no comunicó oficialmente esos datos, mediante el cuestionario normalizado, hasta el 30 de abril de 2012.

La cantidad de 1 900 millones de euros correspondiente a facturas no pagadas no fue comunicada a la IGAE en ninguna de las dos versiones del cuestionario normalizado que la IGGV le envió a finales de enero y finales de abril de 2012. Sin embargo, a finales de abril de 2012, la Consejería de Hacienda ya había comunicado al Ministerio de Hacienda esas facturas no pagadas, que sumaban 1 900 millones de euros, y el Plan Económico y Financiero de la Comunidad Valenciana para 2012-2014, que también incluía esa cantidad, ya se había presentado al CPFF.

A principios de mayo de 2012, el Ministerio de Hacienda y el CPFF empezaron a analizar y a comprobar las facturas y el plan de ajuste (Plan Económico y Financiero). Solo entonces el Ministerio de Hacienda^d informó a la IGAE de la corrección de 1 900 millones de euros que afectaba a la Comunidad Valenciana. La IGAE contactó inmediatamente a la IGGV para que le confirmara la información. En una conversación telefónica, la IGGV confirmó que la deuda adicional rondaba los 1 800 millones de euros, pero que en ese momento no era posible determinar la cantidad exacta porque los datos aún estaban siendo validados. La IGAE planteó entonces el asunto en el Comité Técnico de Cuentas Nacionales¹⁶ y se tomó la decisión de comunicar inmediatamente los hechos a Eurostat (el 17 de mayo de 2012), aunque aún se estaban validando las cifras.

La IGGV transmitió a la IGAE las cifras de los gastos no pagados, y registrados por primera vez en la cuenta 409, a finales de junio de 2012.

¹⁶ Está compuesto por el INE, la IGAE y el Banco de España y su papel se limita a la clasificación de unidades y a cuestiones metodológicas.

La mayor parte de las facturas no pagadas ni registradas que se notificaron oficialmente en junio de 2012 (1 900 millones de euros) se generaron en 2011. Se atribuyeron 862 millones de euros al ejercicio 2011 y aproximadamente 1 000 millones de euros a los ejercicios anteriores a 2011, concretamente: 29 millones de euros a los ejercicios 2008 y anteriores, 378 millones al ejercicio 2009 y 624 millones al ejercicio 2010.

El cuadro 3 muestra, en orden cronológico, las principales etapas del flujo de información entre la IGGV y la IGAE. La cantidad de 1 900 millones de euros se incluyó en el «plan de ajuste para 2012-2014» presentado por la Comunidad Valenciana al Ministerio de Hacienda en abril de 2012, pero no se incluyó en el formulario normalizado transmitido a la IGAE a finales de ese mes, a pesar de que ambos tenían de plazo el 30 de abril de 2012¹⁷.

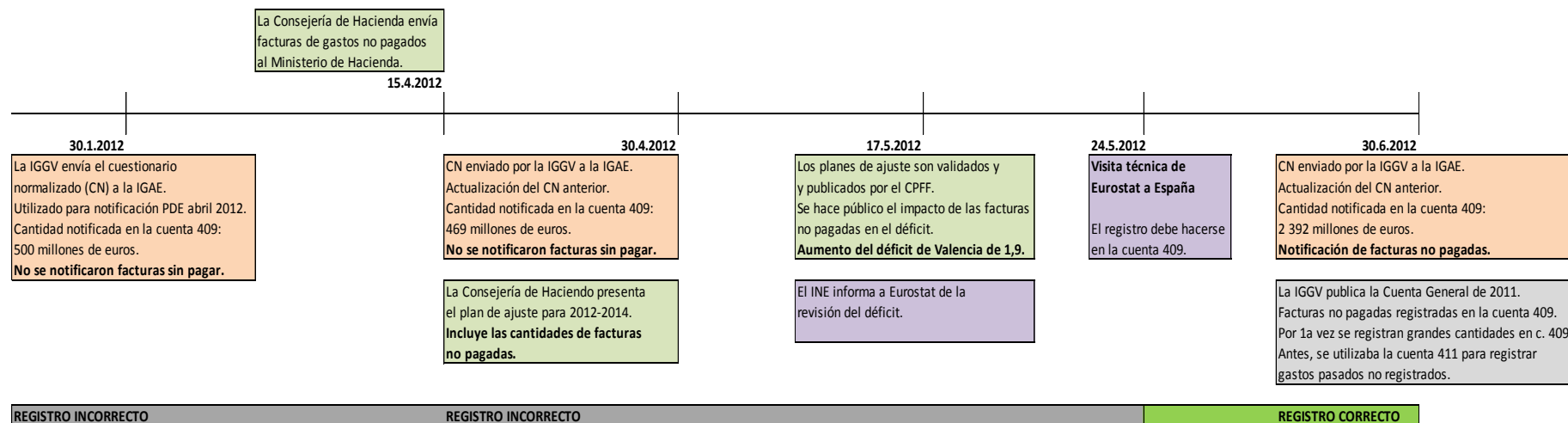
Se pueden extraer las conclusiones siguientes sobre el registro de gastos sanitarios en la Comunidad Valenciana:

- Solo se registraron cantidades insignificantes¹⁸ en la cuenta 409 hasta que se puso en marcha el MEP (en marzo de 2012), tal como muestra la línea 2 del cuadro 2. Los gastos no se registraron correctamente hasta el ejercicio 2011, después de corregir las cifras para beneficiarse del MEP (revisión de junio de 2012, que afectaba a la cuenta 409 del ejercicio 2011).
- Como muestra la línea 3 del cuadro 1, en la cuenta 411 se registraron y reconocieron importantes cantidades de deuda no reconocida de ejercicios anteriores.
- Las cantidades de la cuenta 409 del ejercicio 2011 que la IGGV envió a la IGAE sufrieron una corrección de 1 900 millones de euros entre las transmisiones de enero y junio de 2012.
- Los gastos de la cuenta 409 notificados para el ejercicio 2011 en el cuestionario normalizado enviado en junio de 2012 incluyen cantidades correspondientes a ejercicios anteriores.

¹⁷ Las autoridades valencianas consideraron esta cifra suficientemente fiable para enviarla a las autoridades nacionales con el fin de beneficiarse del MEP, pero no lo suficientemente fiable para enviarla a la IGAE con el fin de mostrar la cantidad real del gasto sanitario no registrado. Esto indica que en la CA se disponía de los datos, pero la IGGV no los envió a la IGAE en el contexto de la notificación del PDE de abril de 2012.

¹⁸ O, en algunos ejercicios, no se registró cantidad alguna.

Cuadro 3: Comunicación entre la IGGV y la IGAE en orden cronológico



2.3. Notificación por parte de la Sindicatura de Cuentas de gastos no registrados

En el mes de junio de cada ejercicio, la IGGV envía a la Sindicatura de Cuentas la Cuenta General de la CA del ejercicio T – 1. En noviembre, la Sindicatura de Cuentas presenta un proyecto de su informe de evaluación a la IGGV para que le someta sus observaciones. La IGGV envía el proyecto de informe a todas las entidades de la CA a las que pueda interesar y reúne todas las observaciones/modificaciones y las envía a la Sindicatura de Cuentas de cara a una eventual actualización del informe. La Sindicatura de Cuentas analiza las observaciones y decide, respecto a cada una de ellas, si deben tomarse en consideración en la versión final del informe. Una vez que la Sindicatura de Cuentas la considera adecuada, la versión final del informe del ejercicio T – 1, incluidas las modificaciones, es aprobada y publicada en el mes de diciembre del ejercicio T.

La Sindicatura de Cuentas publicó cada año, como anexo II¹⁹ del informe, las observaciones que le enviaba la IGGV en nombre de todas las entidades participantes de cara a una posible modificación del informe, así como su decisión de tomarlas (o no) en consideración y las correspondientes justificaciones.

Los informes anuales de la Sindicatura de Cuentas sobre la contabilidad general de la Comunidad Valenciana indicaban la existencia de gastos no reconocidos (ni registrados) en esta CA desde el año 1988. El cuadro 4 muestra los gastos no reconocidos, por ejercicio, en el período 1988-2011, tal como figuraban en los informes de la Sindicatura de Cuentas²⁰.

Durante estos años, todos los informes de la Sindicatura de Cuentas señalaban la existencia de cantidades significativas de gastos no reconocidos relacionados con el sector sanitario. Los informes de la Sindicatura de Cuentas recomendaban (como mínimo a partir de 2003) registrar esos gastos no reconocidos relacionados con el sector sanitario en la cuenta 409, de conformidad con la regla 5 de la Instrucción de Contabilidad de la Generalitat. La Sindicatura de Cuentas detalló, en cada ejercicio, los importes de los gastos no registrados. Sin embargo, la IGGV no adoptó nunca ninguna medida para aplicar esas recomendaciones^e.

La Sindicatura de Cuentas recomendó al Gobierno autonómico (Consell) que adoptara medidas para la liquidación y el pago de los gastos no reconocidos restantes. En este contexto, recomendó analizar y regularizar los gastos correspondientes a ejercicios anteriores en las cuentas acreedoras. Además, en el informe de la Sindicatura de Cuentas se recomendaba la elaboración de un presupuesto en relación con el sector sanitario acorde con la situación real, dado que la situación existente impedía la aplicación de los principios de

¹⁹ Todos los informes están disponibles en la dirección siguiente:

<http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/vInformesCastellanoCGGV?SearchView&idioma=castellano&q=field%20Titulo=anexo%20or%20field%20Titol=anexo%20or%20field%20claves=anexo&check=1&nomVista=Informes+castellano+-+Cuenta+general+de+la+GV&vista=vInformesCastellanoCGGV&qOriginal=anexo>

²⁰ Los informes de la Sindicatura de Cuentas relativos a la Cuenta General de los ejercicios 1988-2013 están disponibles en la dirección siguiente:

<http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/vInformesCastellanoCGGV?OpenView&start=1&Count=20>

eficacia, eficiencia, economía y legalidad. Para superar esta situación, la Administración autonómica aplicó diferentes medidas a partir de 2007 (como la firma de acuerdos y el reconocimiento de las deudas anteriores) y se recomendó seguir adoptando las medidas hasta restablecer el equilibrio.

Al principio, todos los gastos no reconocidos en un ejercicio determinado se imputaban inmediatamente al ejercicio siguiente y, además, como las cantidades eran bastante pequeñas, el impacto total era limitado. No obstante, a partir de 1993, solo una parte, y no la totalidad, de los gastos no reconocidos en un ejercicio determinado se imputaban al ejercicio siguiente. En consecuencia, los gastos aún no pagados, no imputados al presupuesto ni notificados fueron aumentando gradualmente hasta alcanzar cantidades considerables.

En los informes de la Sindicatura de Cuentas se afirmaba que estos datos les habían sido transmitidos por la Consejería de Sanidad y que, por tanto, estaban a disposición del público^f.

Durante la investigación, la Sindicatura de Cuentas confirmó que la Consejería de Sanidad siempre le había enviado toda la información contable necesaria en las fechas indicadas y que, a este respecto, su cooperación había sido siempre muy buena^g.

Normalmente, la Consejería de Sanidad presentaba la información sobre el gasto sanitario a la Sindicatura de Cuentas entre febrero y mayo de cada año. La fecha variaba cada año en función del momento en que la solicitaba la Sindicatura de Cuentas. Por lo general, la Consejería de Sanidad tenía disponible la información al principio del año y la transmitía rápidamente a la Sindicatura de Cuentas. En 2006, excepcionalmente, la Consejería de Sanidad envió directamente a la IGGV, a principios de año, el importe completo de los gastos sanitarios no registrados realizados en 2001-2005^h.

Cuadro 4: Importes de los gastos no reconocidos (no registrados) detallados en los informes de la Sindicatura de Cuentas

Unidad: millón de euros

Año	Gasto no reconocido	Referencia	Enlace del informe	% de gasto no reconocido imputado al presupuesto del ejercicio siguiente	% de gasto no reconocido no imputado al ejercicio siguiente
1988	24,5	13.2.2	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/7ED932E37B2D89C9C1257211002C3406/\$file/88VII.pdf	100%	0%
1989	12,0	2.5.b), 11.3	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/FE78A748C9951364C125721000391B88/\$file/89VII.pdf	100%	0%
1990	63,6	2.4.f), 4.7.d)	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/F165391EBC95D8B5C12571FD002A38DE/\$file/90VII.pdf	100%	0%
1991	95,6	2.4.d), 4.4	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/9F861B063101A3A1C12571FB003986EF/\$file/91VII.pdf	100%	0%
1992	33,9	4.3, 15.e)	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/A9D05DAD187B1DB2C12571F7003D53F6/\$file/92VII.pdf	100%	0%
1993	50,9	4,4	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/93DEDBE0A3F785B3C12571F4002D07E3/\$file/93VII.pdf	12%	88%
1994	88,1	2,4	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/DD6EBAD994C6EC4BC12571F0003B5249/\$file/94VII.pdf	0%	100%
1995	178,2	2,4	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/4EA5B8B04CF0FFF9C12570D60039FB62/\$file/95CVII.pdf	94%	6%
1996	62,9	2,4	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/02B6A6DCABDE2FB6C12570D60029E982/\$file/96CVII.pdf	93%	7%
1997	191,4	2.4.2	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/AB233C4C9771008FC12570D5003CBFE5/\$file/97CVII.pdf	98%	2%
1998	344,9	2.4.2	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/54B5FAC803B41A3BC12570D20045515D/\$file/98CVII.pdf	83%	17%
1999	338,1	2.4.2	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/110725455807BD1CC12570D00049D5D5/\$file/99CVII.pdf	57%	43%
2000	445,1	2.4.2	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/D60C8AA2AC1F26FAC12570CE00325BE8/\$file/00CVII.pdf	46%	54%
2001	643,5	4.3.2	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/0D0F73ABAA4EBC80C12570CB0045522D/\$file/01CVII.pdf	47%	53%
2002	840,5	4.3.2	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/491E691ED6D84E43C12570CB0034EC83/\$file/02CVII.pdf	36%	64%
2003	1 121,3	4.3.2	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/ACDF5C75264DF25FC12570BC003B77C8/\$file/03CVII.pdf	43%	57%
2004	1 240,1	4.3.2	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/8B8A1302179A54ECC12570DF00308BFB/\$file/04CVII.pdf	30%	70%
2005	1 129,8	2.1.c), 8.1.g)	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/D81BD32BABA363F5C12573B100446B8A/\$file/05CVI.pdf	25%	75%
2006	1 224,4	2.1.c), 8.1.g)	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/EEC5B83032458B03C1257248002C98B4/\$file/06CVI.pdf	21% + gran cantidad en cuenta 411	aproximadamente 10%
2007	562,9	2.1.d), 8.1.g)	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/90BE8262F5D1CDF5C125751B002CD842/\$file/07CVI.pdf	46%	54%
2008	1 061,0	2.1.d), 8.1.g)	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/1599791B22614DA2C125768E00495C53/\$file/08CVI.pdf	26% + gran cantidad en cuenta 411	aproximadamente 0%
2009	962,6	3.1.d), 8.1.f)	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/C70D02311ADD9F98C1257801002B513C/\$file/09CVI.pdf	34% + pequeña cantidad en cuenta 411	aproximadamente 50%
2010	1 602,3	3.1.d), 8.1.f)	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/8FC2E0021E79B8D6C1257968002DB8DD/\$file/10CVI.pdf	34% + pequeña cantidad en cuenta 411	aproximadamente 50%
2011 ¹	300,5	3.1.e)	Este informe se publicó en diciembre de 2012 e incluye los datos revisados enviados a Eurostat en el contexto de la notificación del PDE de octubre de 2012. http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/80054832E39EEBCC1257C3C002D37FB/\$file/11C_VI.pdf		

¹ En abril de 2012, cuando se enviaron los datos a Eurostat en el contexto de la notificación del PDE de abril de 2012, la cantidad de gasto no reconocido ascendía a 1 842 millones de euros.

La Sindicatura de Cuentas ofreció a la IGGV enviarle toda la información (si no tenía acceso a ella) sobre las facturas sin pagar no registradas en el sector sanitario, ofrecimiento que consta en el informe público de la Sindicatura de Cuentas de 2010ⁱ. A pesar de ese ofrecimiento, la IGGV nunca solicitó a la Sindicatura de Cuentas que le facilitara esos datos.

La Sindicatura de Cuentas envió sus informes a unas sesenta personas de diferentes organismos de las CC. AA., entre ellos la Consejería de Sanidad y la IGGVⁱ. Los proyectos de informe se enviaron a la IGGV para su distribución a los gestores que formularon las observaciones. El informe final (con sus conclusiones y recomendaciones) se envió a todos los gestores de los distintos organismos y a la IGGV.

De la investigación se desprende que los centros de gestión (como la Consejería de Sanidad) no tienen el poder de registrar los gastos realizados, pero no pagados, en la cuenta 409 o en cuentas similares a este efecto (algo que solo podría hacer la IGGV), y que solo pueden hacerlo en las cuentas presupuestarias. Según la Ley de Hacienda Pública, en la Comunidad Valenciana, la IGGV es la responsable de garantizar que los gastos se registren de conformidad con el principio del devengo. La correcta aplicación del principio del devengo es una cuestión puramente contable.

2.4. Grupo de Trabajo sobre Gasto Sanitario creado en el marco del CPFF

En 2007, el CPFF creó un Grupo de Trabajo de Análisis del Gasto Sanitario cuyo principal cometido era analizar ese gasto²¹. Las diecisiete CC. AA. estaban representadas por los consejeros de Sanidad, acompañados de los interventores generales. Valencia estaba representada por la Consejería de Sanidad y por la Consejería de Hacienda, que es el superior jerárquico directo de la IGGV. La IGAE también participó en este Grupo de Trabajo.

Tres CC. AA. (Andalucía, Cataluña y Valencia) acumulaban el 75 % del total de gastos pendientes de asignación al presupuesto al final de cada ejercicio (véase el cuadro 5). No obstante, había una diferencia sustancial entre ellas. En Andalucía y en Cataluña las cantidades se habían registrado en las cuentas extrapresupuestarias (409 o similares) y se habían notificado a la IGAE en consecuencia, pero no así en Valencia.

²¹ El informe de 2007 de este Grupo de Trabajo está disponible en la dirección siguiente: <http://www.meh.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/Grupo%20de%20Trabajo%20Gasto%20Sanitario.pdf>

Cuadro 5: Gastos sanitarios pendientes de asignación presupuestaria al final de cada ejercicio indicados en el Informe del Grupo de Trabajo de Análisis del Gasto Sanitario de 2007

Unidad: millón de euros

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Andalucía	1 086 077	975 389	1 178 710	1 303 220	1 357 858	1 498 278	1 573 254	1 570 740
Aragón	0	0	0	0	0	43 399	118 568	34 404
Asturias	0	0	0	35 211	66 606	128 979	144 551	116 132
Baleares	0	0	0	0	27 861	53 690	57 980	56 789
Canarias	28 145	58 924	45 734	53 594	48 625	184 937	17 370	48 738
Cantabria	0	0	0	20 748	19 110	33 271	41 525	28 130
Castilla y León	0	0	0	0	0	150 408	258 643	233 738
Castilla-La Mancha	0	0	0	0	0	71 119	0	93 000
Cataluña	1 234 950	1 341 047	1 444 787	1 530 882	1 769 734	2 175 896	1 928 310	1 536 480
Comunidad Valenciana	344 934	337 292	469 777	643 691	817 696	1 111 633	1 222 924	1 112 924
Extremadura	0	0	0	0	14 400	73 959	123 014	118 960
Galicia	62 832	102 318	128 396	168 220	93 811	218 061	389 832	176 661
Madrid	0	0	0	0	125 038	223 579	407 618	281 115
Murcia	0	0	0	0	45 480	93 025	153 134	165 148
Navarra	0	0	0	0	0	0	0	1 075
País Vasco	0	0	0	0	0	0	0	0
La Rioja	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	2 756 938	2 814 970	3 267 404	3 755 566	4 386 219	6 060 234	6 436 723	5 574 035

En el caso de la Comunidad Valenciana, había cantidades considerables de facturas sin pagar relacionadas con el sector sanitario que no estaban registradas en ninguna cuenta. Como la IGAE participaba también en esas reuniones tuvo conocimiento de esas facturas sin pagar no registradas.

Durante la investigación, la IGAE confirmó que la ausencia de registro de gastos sanitarios en Valencia se descubrió por primera vez en 2007, a raíz del informe del Grupo de Trabajo de Análisis del Gasto Sanitario, del CPFF.

Ante esta situación, la IGAE pidió a la IGGV que le confirmara las cantidades incluidas en las cuentas 409 y 411, y esta le confirmó que los datos que le había enviado eran los correctos.

En 2007, la Comunidad Valenciana firmó el primer acuerdo por el que reconocía, a través de la cuenta 411, una gran cantidad de facturas que no se habían registrado anteriormente. Ese mismo año, notificó por primera vez a la IGAE facturas sin pagar que no se habían registrado anteriormente, distribuidas entre los distintos ejercicios en los que debía haberse registrado el gasto. La IGAE consideró, por tanto, que estaban registradas en la cuenta 411 o en el presupuesto todas las facturas sin pagar que no se habían registrado anteriormente^P.

La investigación concluyó que la IGAE no tenía ninguna relación, ni directa ni indirecta, con la Sindicatura de Cuentas ni con ningún otro órgano de control externo. No existe ningún acuerdo entre la IGAE y la Sindicatura de Cuentas. La IGAE solo tiene acceso a los informes de la Sindicatura de Cuentas una vez publicados. Dichos informes solo se comprueban de forma regular desde 2009. No obstante, los informes relativos a los datos del ejercicio T – 1 suelen estar disponibles, como muy pronto, en diciembre del ejercicio T, mientras que los datos deben transmitirse a Eurostat ya en abril.

Durante la investigación, la IGAE señaló que preguntaba reiteradamente a la IGGV por qué motivo esas cantidades considerables, indicadas en los informes de la Sindicatura de Cuentas, no estaban registradas en las cuentas de la CA. La IGGV contestó que no disponía de información que le permitiera verificar si los datos transmitidos por la Sindicatura de Cuentas eran correctos.

Esto hizo pensar a la IGAE que esas cantidades se incluirían finalmente, como muy tarde, en el presupuesto de enero o febrero del ejercicio siguiente. La IGAE destacó que necesitaba la colaboración de la IGGV y que los informes de la Sindicatura de Cuentas no estaban suficientemente detallados para utilizarlos directamente en las cuentas nacionales, puesto que en su cuestionario normalizado solicitaba información más detallada que la que estaba disponible en el informe de la Sindicatura de Cuentas. Según la IGAE, solo con la información contenida en los informes de la Sindicatura de Cuentas no era posible efectuar los ajustes necesarios de las cuentas nacionales.

Además, la IGAE no tenía el poder de modificar unilateralmente los datos enviados por la IGGV ni disponía de otros medios para verificar si esos datos eran correctos. Solo podía pedir aclaraciones suplementarias sobre los datos y debía aceptar los datos enviados oficialmente por las CC. AA. Si estas confirman los datos enviados, la IGAE está obligada a aceptarlos.

Cabe destacar que, hasta el 15 de marzo de un año determinado, las CC. AA. tienen la posibilidad de enviar datos corregidos a la IGAE, mediante el cuestionario normalizado, para que sean incluidos en la notificación del PDE de abril. Algunas CC. AA. enviaron cuestionarios normalizados revisados, pero la Comunidad Valenciana nunca lo hizo.

Según la IGAE, cuando se cuestionaba la calidad de los datos enviados por la Comunidad Valenciana, la IGGV confirmaba los datos enviados inicialmente.

2.5. Reconocimiento parcial de los gastos no registrados a través de la cuenta 411

Cuando, al final del ejercicio 2006, los gastos no reconocidos habían aumentado considerablemente (véase el cuadro 6), la Administración autonómica adoptó medidas para reconocer parte de esos gastos.

El cuadro 6 muestra cómo se trataron los gastos no registrados. A partir del volumen de gasto no registrado al principio de cada ejercicio, se deducían algunas cantidades (las imputadas al presupuesto de dicho ejercicio y las reconocidas en la cuenta 411) y se añadían algunas cantidades (los gastos no registrados generados en ese ejercicio) para obtener un nuevo volumen de gasto no registrado al final de cada ejercicio.

Cuadro 6: Detalle del volumen de gasto no reconocido (no registrado) en la Comunidad Valenciana

DETALLE DEL VOLUMEN DE GASTO NO RECONOCIDO. Fuente: informes de la Sindicatura de Cuentas

Unidad: millón de euros

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
Gasto no reconocido al principio del ejercicio	1 240	1 130	1 224	563	1 061	963	1 602
Cantidades del ejercicio anterior imputadas al presupuesto de ese ejercicio	-377	-283	-254	-258	-275	-326	-259
Cantidades registradas en la cuenta 411			-847		-786	-96	-106
Deuda de ejercicios anteriores que deben asignarse a la cuenta 411					96		
Gasto no reconocido generado en el ejercicio en curso	267	377	439	756	866	1 062	637
Gasto no reconocido al final del ejercicio	1 130	1 224	563	1 061	963	1 602	1 874

Fuente: informe de la Sindicatura de Cuentas de los ejercicios 2005-2010

* Los datos de 2011 se basan en la fecha límite de abril de 2012 y no incluyen la revisión de los datos notificados en octubre de 2012.

El informe de la Sindicatura de Cuentas publicado en diciembre de 2012 confirmó que se habían registrado por primera vez en la cuenta 409 gastos no registrados anteriormente y que, en consecuencia, se habían notificado a Eurostat en el contexto de la notificación del PDE de octubre de 2012. Sin embargo, el informe de 2012 reveló que 300 millones de euros de deuda realizada en 2011 aún no se habían registrado en las cuentas.

En la práctica, a partir del ejercicio 2007, parte de los gastos no registrados se retiraban del volumen de deuda no reconocida y se incluían en la cuenta 411 (se integraba en las cuentas públicas). Se adoptaron dos cambios normativos, que, según el Gobierno autonómico, permitieron el reconocimiento de deuda no reconocida a través de la cuenta 411.

En primer lugar, la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana²², que establece el sistema presupuestario y el marco contable y constituye la base del control de las cuentas públicas en la CA, fue modificada varias veces en lo que concierne al reconocimiento de los gastos. Mediante la Ley 12/2004, de 27 de diciembre, se amplió su artículo 59 con la inclusión del artículo 59 *bis*, que establece el marco que permite no reconocer las obligaciones de pago en determinadas circunstancias. Posteriormente, mediante la Ley 10/2006, de 26 de diciembre, se añadieron el apartado 2, letra d), y el apartado 3 al artículo 59 *bis*. Supuestamente, estas dos nuevas disposiciones permitieron adoptar mecanismos específicos para asignar gastos realizados pero no reconocidos a presupuestos de ejercicios futuros en caso de que la dotación presupuestaria fuera insuficiente para hacer frente a las obligaciones de pago pasadas y presentes.

²² La Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana está disponible en la dirección siguiente: http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/va-dleg260691.html

El artículo 59 *bis*, en su versión original, establece lo siguiente:

«1. En los supuestos en los que, con arreglo a lo establecido en las disposiciones aplicables, la intervención previa fuera preceptiva y se hubiese omitido, no se podrá reconocer la obligación, ni tramitar el pago, ni intervenir favorablemente estas actuaciones hasta que se subsane dicha omisión en los términos previstos en este artículo.

2. El órgano de la Intervención General de la Generalitat Valenciana que tenga conocimiento de la omisión a que se refiere el apartado anterior, procederá a efectuar la fiscalización del expediente, considerando convalidadas las actuaciones administrativas producidas en el caso de que, con independencia de la infracción que supone la falta del informe de fiscalización, se hubiera respetado la legalidad vigente en la tramitación del mismo. En caso contrario, deberá emitirse por dicho órgano un informe en el que se pondrá de manifiesto, como mínimo, los siguientes extremos:

a. Las infracciones del ordenamiento jurídico que se hubieran puesto de manifiesto de haber sometido el expediente a fiscalización o intervención previa en el momento oportuno.

b. Las prestaciones que se hayan realizado como consecuencia de dicho acto.

c. La procedencia de la revisión de los actos viciados con infracción del ordenamiento.

d. La existencia de crédito adecuado y suficiente en el ejercicio en curso para hacer frente a las obligaciones pendientes o, en su caso, que consta en el expediente la propuesta de programa plurianual de imputación presupuestaria a que se refiere el apartado siguiente, con el informe favorable de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo. Dicho informe se remitirá a la autoridad que hubiere iniciado las actuaciones, y en el caso de que éste hubiera sido emitido por un Interventor Delegado, éste deberá dar cuenta, asimismo, a la Intervención General de la Generalitat Valenciana.

3. Corresponderá al titular de la Conselleria a la que pertenezca el órgano responsable de la tramitación del expediente o a la que esté adscrito el organismo o entidad autónoma, sin que dicha competencia pueda ser objeto de delegación, adoptar, en su caso, la resolución procedente, debiendo dar cuenta de ello al Gobierno Valenciano. No obstante, cuando no exista en el ejercicio en curso, crédito presupuestario adecuado y suficiente para hacer frente a las obligaciones pendientes, y, además, no se estime conveniente hacer uso de la posibilidad prevista en el artículo 32 de esta ley, previamente habrá de elevarse al Consell el expediente, con el informe favorable de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, para que, en su caso, apruebe un programa de imputación presupuestaria con cargo a anualidades futuras.

4. La resolución favorable del procedimiento regulado en este artículo, no eximirá de la exigencia de las responsabilidades a que, en su caso, hubiera lugar».

En segundo lugar, el Gobierno autonómico firmó acuerdos específicos²³ entre 2007 y 2010. Según el Gobierno autonómico, estos acuerdos permitieron registrar en las cuentas públicas (en particular, la cuenta 411) gastos sanitarios no reconocidos de ejercicios anteriores.

Se trata de los acuerdos siguientes:

- Acuerdo firmado el 20 de abril de 2007. Reconocimiento de 847,4 millones de euros en la cuenta 411. El gasto fue reconocido en 2007, pero se había realizado en el período 2002-2004.
- Acuerdo firmado el 13 de junio de 2008. Reconocimiento de 145,4 millones de euros en la cuenta 411. El gasto fue reconocido en 2008, pero se había realizado en el período 2002-2004. Este Acuerdo es solo una extensión del Acuerdo anterior.
- Acuerdo firmado el 13 de marzo de 2009. Reconocimiento de 774,3 millones de euros en la cuenta 411. El gasto fue reconocido en 2009, pero se había realizado en el período 2006-2008.
- Acuerdo firmado el 31 de julio de 2009. Reconocimiento de 82,7 millones de euros en la cuenta 411. El gasto fue reconocido en 2009, pero se había realizado en el período 2004-2008.
- Acuerdo firmado el 15 de octubre de 2010. Reconocimiento de 96,3 millones de euros en la cuenta 411. El gasto fue reconocido en 2010, pero se había realizado en el período 2002-2004. Este Acuerdo es solo una segunda extensión del Acuerdo firmado el 20 de abril de 2007.

Cada vez que se firmaba un acuerdo, se reducía el correspondiente importe del gasto no registrado y se incluía automáticamente en la cuenta 411, lo que tenía un impacto inmediato en las cuentas tanto públicas como nacionales.

Ello explica los aumentos en la cuenta extrapresupuestaria 411 en los ejercicios 2007 y 2009 y la correspondiente disminución del gasto no reconocido que muestran, respectivamente, los cuadros 1 y 6.

En 2007, se añadieron 847 millones de euros a la cuenta 411, correspondientes a los gastos sanitarios no reconocidos que se habían realizado en el período 2002-2004. En 2009, se añadieron 857 millones de euros a la cuenta 411, correspondientes esta vez a los gastos sanitarios no reconocidos que se habían realizado en el período 2004-2008. En 2008 y 2010 se añadieron también a la cuenta 411 otras pequeñas cantidades²⁴ correspondientes a gastos sanitarios no reconocidos de años anteriores, pero su impacto no se aprecia fácilmente debido a su escasa cuantía. No es posible apreciar una disminución del volumen de los gastos no reconocidos porque las considerables cantidades de gastos no reconocidos realizados durante esos ejercicios contrarrestan el reconocimiento de pequeñas cantidades en la cuenta 411.

²³ Adoptados por la Generalitat Valenciana.

²⁴ Incluidos algunos gastos realizados nada menos que en 2002.

2.6. Causas detectadas de la tergiversación de datos en la Comunidad Valenciana

En esta sección se exponen las irregularidades constatadas en la compilación, el registro y la notificación de gastos en la Comunidad Valenciana. Las irregularidades se produjeron a nivel autonómico, en la Consejería de Hacienda y, en particular, en la IGGV.

En primer lugar, 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 SEC 95²⁵.

En segundo lugar, el uso de la cuenta 409 está especificado tanto en la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana como en la Instrucción general de contabilidad pública de la Generalidad Valenciana para el registro de los gastos pendientes de imputación al presupuesto²⁶. Si se hubiera utilizado adecuadamente la cuenta 409 de conformidad con los instrumentos mencionados, se habrían notificado correctamente los datos. Sin embargo, la IGGV hizo caso omiso del uso obligatorio de esa cuenta y nunca incluyó en ella gastos no registrados, a pesar de su obligación de hacerlo. Las cantidades registradas en la cuenta 409 fueron insignificantes hasta la notificación de las cifras exactas en mayo de 2012 y la posterior corrección del déficit.

Los informes de la Sindicatura de Cuentas recomendaban explícitamente registrar en la cuenta 409 los gastos sanitarios no contabilizados ni registrados. La Consejería de Sanidad también respaldaba esta recomendación²⁷. Sin embargo, la IGGV no la aplicó. La IGGV empezó a reconocer (registrar) algunas cantidades a partir de 2007, pero únicamente cantidades parciales, y continuó con la práctica de no registrar gastos efectivamente realizados, con el consiguiente aumento del volumen de gasto no registrado de la CA.

El resultado fue que el principio del devengo no se aplicaba en la Comunidad Valenciana, vulnerando las normas del SEC 95, y que los datos estadísticos del PDE y de las cuentas públicas notificados eran incorrectos y no se corrigieron hasta la revisión en la notificación del PDE de octubre de 2012. La IGGV no notificó a la IGAE en el cuestionario normalizado cantidades significativas de gastos pendientes de asignación presupuestaria (cuenta 409) y, en consecuencia, se registraron incorrectamente cantidades de ejercicios anteriores, lo que incidió en el déficit (B.9) de ejercicios en los que no se habían realizado esos gastos, debido al reconocimiento de gastos pasados en la cuenta 411. El resultado del incumplimiento del principio del devengo en la Comunidad Valenciana, vulnerando las normas del SEC 95, 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.

²⁵ El principio del devengo debe respetarse en las cuentas nacionales (SEC 95) y en virtud del Plan General de Contabilidad Pública (PGCP) de España.

²⁶ El principio del devengo es un principio universal en el PGCP de España.

²⁷ Véase el anexo II del informe de la Sindicatura de Cuentas sobre el ejercicio 2008.

Según la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana, la IGGV es responsable del control interno de las cuentas en la CA y de la elaboración de la Cuenta General, que debe reflejar adecuadamente la situación económica. Esta tarea no se cumplió, puesto que cantidades significativas de gastos no se reflejaron en las cuentas (Cuenta General de la CA) y la IGGV no las reconoció. La IGGV tenía que estar al corriente de estas cantidades porque la Consejería de Sanidad y la Sindicatura de Cuentas estaban al tanto de ellas y se las comunicaron, de forma informal por correo electrónico, en el caso de la primera, y en sus informes, en el caso de la segunda.

Aunque la normativa *ad hoc* aprobada por la CA (artículo 59 *bis* de la Ley de Hacienda Pública y los diversos acuerdos firmados por el Gobierno autonómico) hubiera permitido el procedimiento contable seguido por la IGGV, y el registro de cantidades pertinentes de deudas no reconocidas de ejercicios anteriores en la cuenta 411, ello no eximía a las autoridades españolas del cumplimiento de los principios del SEC 95 en la notificación de los datos del PDE^k.

Además, la Cuenta General de la CA, compilada por la IGGV, no parecía suficientemente detallada en lo que concierne a las cuentas extrapresupuestarias. Considerables gastos sanitarios realizados no se notificaron en la Cuenta General. Las cantidades reconocidas en la cuenta 411 a partir del ejercicio 2007 no estaban explicadas con claridad ni desglosadas. En otros cuadros, cantidades muy pequeñas eran objeto de explicaciones detalladas, pero no se daba ninguna explicación sobre los casi 2 000 millones de euros reconocidos en la cuenta 411 entre los ejercicios 2007 y 2010. El informe solo hacía una breve referencia a los acreedores extrapresupuestarios y a la cuenta 411. En sus informes anuales, la Sindicatura de Cuentas recomendó a la IGGV más claridad a este respecto y más detalle en la explicación y el desglose de algunas cuentas en la Cuenta General de la CA.

En el cuestionario normalizado que la IGGV envió a la IGAE el 30 de abril de 2012 no se notificó ninguna cantidad correspondiente a facturas no pagadas sin registrar, a pesar de que esas cantidades ya se habían transmitido al Ministerio de Hacienda en el marco del MEP y del plan de ajuste enviado al CPFF. Por otra parte, la Consejería de Sanidad ya había informado de esas cantidades a la IGGV, por correo electrónico, en febrero de 2012.

En realidad, Eurostat no fue informada de las irregularidades en la Comunidad Valenciana hasta que el INE le comunicó la nueva revisión del déficit (B.9) en mayo de 2012. A raíz de esta información, Eurostat llevó a cabo una misión técnica en España y solo después de esa misión se empezó a aplicar un nuevo procedimiento de registro en la Comunidad Valenciana, utilizando la cuenta 409 e indicando las cantidades correspondientes en la Cuenta General de la CA y en el formulario normalizado enviado a la IGAE.

3. EVALUACIÓN DE LAS CONCLUSIONES

El informe final muestra que se han cometido graves irregularidades en la contabilidad, el registro y la notificación de gastos de la Comunidad Valenciana durante un período de tiempo

significativo. No se respetó el principio del devengo²⁸, se utilizaron incorrectamente las cuentas extrapresupuestarias, a veces no se registraron gastos durante años y la información estadística que las autoridades valencianas comunicaron a las autoridades nacionales era engañosa, lo que dio lugar a una tergiversación de los datos de déficit y de deuda de España en 2012.

A finales de 2012 se puso fin a esta práctica de no registrar gastos, debido a la introducción del MEP, que instaba a las CC. AA. a revelar el importe total de sus facturas no pagadas para recibir ayuda financiera de la Administración central. La plena revelación de los gastos era necesaria, porque una de las principales condiciones del MEP era que las facturas no pagadas se refirieran exclusivamente a gastos ya devengados y registrados a finales de 2011.

Cabe concluir, por tanto, que los datos del PDE transmitidos a Eurostat en 2012 no incluían parte de los gastos realizados por la Comunidad Valenciana. No se aplicó el principio del devengo derivado de las normas del SEC 95. Por otra parte, tampoco se aplicó en gran medida el marco presupuestario, financiero y contable adoptado a nivel nacional y autonómico en lo que concierne al registro de los gastos sanitarios (y de otros tipos de gasto, en cantidades más pequeñas). No se utilizaron las cuentas en las que, en principio, debían haberse registrado los gastos realizados no pagados (para que se incluyeran en el presupuesto del ejercicio siguiente y se contabilizaran de conformidad con el SEC 95 en el ejercicio en curso).

La ausencia de registro de algunos gastos empezó en 1988. Al principio, afectaba solo a cantidades muy pequeñas y los gastos no registrados en un ejercicio determinado se registraban en el ejercicio siguiente. A partir de 1993, aumentaron los gastos no registrados y no todos los gastos no registrados en un ejercicio se registraban en el ejercicio siguiente.

En el año 2007, el importe total de los gastos no registrados de ejercicios anteriores superaba los 1 000 millones de euros. Se firmaron cinco acuerdos entre 2007 y 2010 que permitieron, mediante la adopción de reglamentos autonómicos especiales, el registro de estos gastos en las cuentas de la CA, así como el pago, con bastante retraso, a los proveedores de bienes y servicios suministrados a la Administración autonómica en el marco de su política sanitaria. En este contexto, la IGGV no adoptó medidas para garantizar un correcto registro de los gastos en el futuro. Continuó la práctica de no registrar gastos, lo que dio lugar a una revisión al alza considerable, de unos 1 900 millones de euros, del déficit de España en 2011.

La IGGV no notificó esa cantidad a la IGAE en el cuestionario normalizado de enero de 2012. Tampoco lo hizo tres meses después, a finales de abril, en la segunda entrega anual del cuestionario normalizado²⁹, a pesar de que el Gobierno autonómico ya había informado a la

²⁸ El principio del devengo debe respetarse en las cuentas nacionales (SEC 95) y en el Plan General de Contabilidad Pública de España.

²⁹ A pesar de que en febrero de 2012 la Consejería de Sanidad ya había comunicado a la IGGV, por correo electrónico, el importe de los gastos sanitarios no registrados.

Administración central de la existencia de facturas no pagadas y no registradas por ese importe. La cifra correcta no fue confirmada a la IGAE hasta mayo de 2012.

La ausencia de registro de gastos en la Comunidad Valenciana, tal como se describe en el presente informe, dio lugar al envío de datos incorrectos a Eurostat en el contexto de la primera notificación del PDE en 2012.

Los principales agentes implicados en los hechos descritos anteriormente son la IGGV, la IGAE, el INE, la Consejería de Sanidad y la Sindicatura de Cuentas¹. Todas las entidades entrevistadas han ayudado y han cooperado plenamente con el equipo de investigación de la Comisión, facilitando a esta (Eurostat) la información solicitada que necesitaba para la investigación.

La Sindicatura de Cuentas notificó sistemáticamente en sus informes anuales los gastos no registrados a partir de 1988 y recomendó que estas cantidades se registraran en las cuentas de la Comunidad Valenciana^{m n}. En particular, informó de la existencia de gastos no reconocidos de más de 1 000 millones de euros en los ejercicios de 2003 a 2010 en la Comunidad Valenciana (salvo en 2007 y 2009, cuando la cantidad fue inferior debido al reconocimiento de gastos no registrados a través de la cuenta 411). Sin embargo, aunque la Sindicatura de Cuentas señalaba sistemáticamente la existencia de estos gastos no reconocidos (en cantidades cada vez mayores), no se adoptó ninguna medida específica a nivel autonómico para corregir esta situación, que no se corrigió hasta las cuentas de 2011, tal como se confirma en el informe de la Sindicatura de Cuentas^o.

El INE informó de la situación a Eurostat el 17 de mayo de 2012, después de que la IGGV confirmara a la IGAE la necesidad de hacer una corrección de los datos de 1 900 millones de euros debido a la existencia de gastos anteriores no registrados.

La IGAE se percató de que algo no iba bien en 2007, en el marco del Grupo de Trabajo creado para tratar el problema de los gastos sanitarios de la CA. Pensó, sin embargo, que el problema había quedado resuelto con los acuerdos adoptados por la Comunidad Valenciana, el primero de los cuales, celebrado en 2007^p, reconocía los considerables gastos pasados no registrados, y registrados entonces en la cuenta 411 (aunque debían haberse registrado en la cuenta 409)³⁰. Sin embargo, continuó la práctica de no registrar gastos. Por otra parte, la investigación parece indicar que la IGAE tenía poderes limitados para corregir la situación, ya que no podía (ni puede a día de hoy) modificar unilateralmente los datos que le enviaban las CC. AA.^q.

La Consejería de Sanidad es la entidad que aporta los datos fuente para el registro de los gastos sanitarios en la Comunidad Valenciana^r. La Consejería de Sanidad entregó oficialmente la información disponible sobre los gastos extrapresupuestarios a la Sindicatura de Cuentas (y al Ministerio de Sanidad)^s y al mismo tiempo, de forma informal por correo

³⁰ Aunque el uso de la cuenta 411 en lugar de la 409 era incorrecto, se registraban por fin gastos no registrados en el pasado.

electrónico^t, a la IGGV^u. Por otra parte, la Consejería de Sanidad coincidió con la Sindicatura de Cuentas en que los gastos extrapresupuestarios debían haberse registrado en la cuenta 409.

La IGGV parece haber sido la principal responsable de la no aplicación del principio del devengo y de la ausencia de registro de cantidades considerables de gasto sanitario^v, tal como confirman las pruebas aportadas por distintas entidades, incluidas la propia IGGV, la Consejería de Sanidad, la IGAE y la Sindicatura de Cuentas. La IGGV era la responsable de la compilación de las cuentas públicas de la CA^w. En este contexto, las conclusiones del informe demuestran que la IGGV:

1. No aplicó plenamente el Plan General de Contabilidad Pública nacional ni el Plan específico de la Comunidad Valenciana, utilizando erróneamente las cuentas 409 y 411^x. Por otra parte, la IGGV no siguió la Instrucción general de contabilidad pública de la Generalidad Valenciana, aprobada en 2002.
2. No registró gastos anteriores realizados, incumpliendo las normas del SEC 95 y, en particular, el principio del devengo.
3. No tuvo en cuenta los informes de la Sindicatura de Cuentas^y, refrendados por las observaciones de la Consejería de Sanidad^z, que revelaron la práctica de no registrar gastos realizados^{aa}. En 2008, la IGGV empezó a registrar gastos no registrados contraídos en el pasado, pero únicamente cantidades parciales y no la totalidad de los gastos no registrados.
4. No alertó a la IGAE de las deficiencias de la información que enviaba a esta en el marco del cuestionario normalizado.
5. Envío a la IGAE, tanto a finales de enero de 2012 como a finales de abril de 2012, cuestionarios normalizados que no incluían el importe de los gastos no reconocidos (1 900 millones de euros), a pesar de que ya lo había comunicado a la Administración central en el mes de abril de 2012 en otro contexto y de que la Consejería de Sanidad le había enviado esa información de manera no oficial, por correo electrónico, en febrero de 2012. Este fue uno de los principales motivos por los que se revisó al alza el déficit de España de 2011 entre las notificaciones del PDE de abril y octubre de 2012. La IGGV no confirmó oficialmente los importes correctos a la IGAE hasta junio de 2012, es decir, no solo después de la notificación del importe de las facturas no pagadas (que no se había registrado anteriormente como gasto) directamente a la Administración central, sino incluso después de la presentación del plan económico y financiero de la CA (que detallaba la existencia de estas facturas no pagadas) al CPPF.
6. Elaboró unas Cuentas Generales de la CA (disponibles públicamente en el sitio web) que, hasta junio de 2012, no hacían ninguna referencia explícita a los gastos no registrados y daban información mínima sobre las considerables cantidades incluidas en la cuenta 411.

7. Ignoró los datos de la Consejería de Sanidad enviados a la Sindicatura de Cuentas (y, de manera informal, y al menos una vez de manera formal, a la propia IGGV) que reflejaban la cantidad total de los gastos sanitarios acumulados a lo largo de los años^{bb cc}.
8. No obtuvo ni examinó la documentación necesaria para elaborar las cuentas generales de la CA^{dd}, a pesar de que tiene la obligación de hacerlo.
9. No utilizó la red de interventores delegados en los hospitales de la CA para obtener directamente los datos de los gastos sanitarios^{ee}.
10. Reiteró a la IGAE que los datos enviados en los cuestionarios normalizados eran los correctos, aunque no lo eran.
11. No envió los datos correctos a la IGAE en el cuestionario normalizado³¹, incluso después de que la Sindicatura de Cuentas publicara los datos correctos de los gastos sanitarios no registrados.
12. No aceptó la oferta de la Sindicatura de Cuentas de enviarle directamente los datos correctos para que los incluyera en las cuentas de la Comunidad Valenciana ni pidió a la Consejería de Sanidad que le enviara oficialmente los datos sobre gastos sanitarios no registrados que esta enviaba a la Sindicatura de Cuentas. Según declaraciones de los representantes de la Consejería de Sanidad, hasta el año 2012 el interventor general de la IGGV habría dado instrucciones orales a la Consejería de Sanidad para que no enviara oficialmente los datos sobre los gastos sanitarios no registrados a la IGGV.
13. A pesar de saber que los datos de la Cuenta General comunicados a la IGAE eran incorrectos, no se puso en contacto con la Consejería de Sanidad o cualquier otra autoridad para corregir la situación, y ni siquiera intentó hacer una estimación^{ff} de los gastos sanitarios sin registrar para aplicar el principio del devengo.

4. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta todos los hechos y argumentos expuestos anteriormente, puede concluirse 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 del devengo) en las cuentas nacionales (SEC 95), 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) nº 1173/2011. No se rectificó la ausencia de registro de gastos, a pesar de que los informes de la Sindicatura de Cuentas informaban públicamente de la existencia del problema y de su magnitud.

En consecuencia, los datos transmitidos por el Reino de España a Eurostat en el contexto de las notificaciones del PDE de 2012 eran incompletos, dado que no se comunicaron cantidades

³¹ Práctica que utilizaron a menudo otras CC. AA. en España.

significativas de gasto sanitario, lo que dio lugar a una revisión del déficit público notificado de 1 900 millones de euros.

Basándose en las conclusiones de este informe sobre el comportamiento de las autoridades del Estado miembro en el período comprendido entre el 13 de diciembre de 2011 y el 11 de julio de 2014, fecha de la puesta en marcha de la investigación, la Comisión podrá decidir adoptar una recomendación al Consejo para que imponga una multa al Reino de España, de conformidad con el Reglamento (UE) nº 1173/2011.

Notas finales

^a Sobre esta cuestión, la IGAE declaró que *«cada vez que preguntó a la IGGV acerca de gastos no registrados, esta siempre le respondió que no tenía constancia de la existencia de gastos no registrados suficientemente contrastados. En efecto, la IGAE verificaba los informes de la Sindicatura de Cuentas autonómica (aunque con cierto retraso, en el momento de la publicación de esos informes) y constantemente preguntaba a la IGGV. Esta le respondía siempre que los datos facilitados a la IGAE eran correctos, es decir, que le notificaba todos los datos recibidos de la Consejería de Sanidad y que no podía garantizar la calidad de los datos publicados por la Sindicatura de Cuentas autonómica. La IGAE no tenía competencias para modificar los datos que le enviaba la IGGV ni disponía de otros medios para comprobar que dichos datos eran correctos, sobre todo teniendo en cuenta que la IGGV recalca y confirmaba continuamente que los datos enviados eran los correctos»*.

^b A este respecto, la IGAE declaró que *«en abril de 2012 desconocía los datos estimados o finales sobre el gasto sanitario en Valencia debido al mecanismo especial de pago (MEP). La IGGV nunca informó de ello a la IGAE, por ningún medio, ni por escrito ni por teléfono. En la recogida de datos de abril de 2012, la IGAE solo tenía conocimiento de la información que la IGGV había incluido en el cuestionario. Se informó a Eurostat tan pronto la IGAE tuvo conocimiento de la considerable revisión de los gastos sanitarios»*.

^c La IGAE, la IGGV y la Consejería de Sanidad reconocieron, a la vez, que esos gastos debían haberse registrado en la cuenta 409, y no en la 411. Según la IGGV, *«los gastos realizados pero no pagados, ni registrados, deberían haberse registrado en la cuenta 409 si bien, por alguna razón, esto no se hizo... la IGGV no puede explicar por qué se usó la cuenta 411 en el pasado en lugar de la cuenta 409, que es la que, a su juicio, debería haberse usado para ese tipo de gastos»*. Según la Consejería de Sanidad, *«esas cantidades debían haberse registrado en la cuenta 409, creada específicamente con esa finalidad, para registrar los gastos realizados, no pagados y no incluidos en el presupuesto (con el fin de aplicar plenamente el principio del devengo como prescribe la ley). Sin embargo, el ex interventor general de la IGGV insistió siempre en que la cuenta 409 no se había creado para ese fin y que no procedía utilizarla para registrar ese tipo de gasto. El ex interventor general de la IGGV siempre manifestó a los gestores de la Consejería de Sanidad que la cuenta 409 no era adecuada para registrar los gastos sanitarios realizados, no pagados y no incluidos en el presupuesto. Entendía que estos gastos debían incluirse en el presupuesto cada 2 o 3 años mediante una operación financiera aplicando el mecanismo previsto en el artículo 59 bis de la Ley de Hacienda de la Generalitat Valenciana»*. Para el ex interventor general de la IGGV, en cambio, *«la cuenta 409 se ha utilizado desde el primer momento, desde el año 2003, pero solo en el marco de las cantidades muy pequeñas aportadas por la Consejería de Sanidad. Las cantidades que la Consejería de Sanidad ocultaba no se podían registrar en esta cuenta porque la IGGV no estaba al corriente de las mismas»*.

^d Concretamente, fue la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local (SGCAL), que forma parte del Ministerio de Hacienda y está encargada de la ejecución del MEP, la que llamó por teléfono a la IGAE para comunicarle esta información. Tal como declaró la IGAE, *«a 30 de abril de 2012, cuando envió los datos a la IGAE, la IGGV no había reconocido la existencia de gastos sanitarios no registrados, a pesar de que esa información (todas las facturas sin registrar) ya se había enviado al Ministerio de Hacienda. La IGAE no se enteró de este asunto por la IGGV, sino a través de una llamada telefónica de un colega del Ministerio de Hacienda, tras la cual la IGAE se puso en contacto con la IGGV para comprobar la existencia de esos cuantiosos gastos sanitarios no registrados, existencia que la IGGV confirmó al cabo de unos días. Inmediatamente después de enterarse de este asunto (no a través de la IGGV, sino de una llamada telefónica de un colega del Ministerio de Hacienda) la IGAE informó al INE y al Banco de España y el 17 de mayo se informó también a Eurostat»*.

^e Todas las instituciones, entrevistadas por el equipo de investigación de la Comisión durante su investigación, coincidían en que la IGGV debía haber seguido las recomendaciones de la Sindicatura de Cuentas. En el caso de la IGGV, se declaró lo siguiente: *«A la pregunta del jefe del equipo de investigación de la Comisión sobre quién era responsable de aplicar las recomendaciones de la Sindicatura de Cuentas en lo que respecta a la contabilidad de los gastos no registrados y al uso propuesto de la cuenta 409, la IGGV responde que, en su opinión, la aplicación de tales recomendaciones en los informes de la Sindicatura de Cuentas era responsabilidad de la propia IGGV, que es el organismo responsable de que se aplique correctamente la contabilidad de los ingresos y gastos públicos en la Comunidad Valenciana»*.

En el caso de la Sindicatura de Cuentas, la prueba de que las recomendaciones iban dirigidas a la IGGV es que esta entidad fue quien respondió a las observaciones de la Sindicatura de Cuentas. La Sindicatura de Cuentas declaró: *«Cabe destacar, a este respecto, que en 2003 las alegaciones de las entidades a las que iban dirigidas las observaciones, conclusiones y recomendaciones y los comentarios de la Sindicatura de Cuentas sobre las alegaciones eran particularmente reveladoras y fueron hechas públicas por primera vez»*. En su informe «Cuenta anual de la Administración de la Generalitat Valenciana», la Sindicatura de Cuentas afirmó: *«Existe un conjunto de obligaciones derivadas de gastos realizados o bienes y servicios recibidos, referidos a los programas de asistencia sanitaria de la Conselleria de Sanidad por, al menos 1.121.379 miles de euros, como pendiente de aplicar a presupuesto a 31 de diciembre de 2003 que, de acuerdo con su naturaleza deberían haberse recogido en la cuenta del resultado económico-patrimonial y, en su caso, en la cuenta 409 "Acreedores por operaciones pendientes de aplicar al presupuesto"»*. En sus alegaciones, la IGGV afirmó: *«El informe de la Sindicatura confunde el concepto de operaciones que están pendientes de aplicación a presupuesto, siendo procedente la misma, con el concepto de operaciones realizadas al margen del presupuesto. Este error, manifiesto a juicio de la Intervención General, desvirtúa la crítica que se puede realizar a la Cuenta General de la Generalitat Valenciana, que es jurídica y contablemente*

irreproachable. No es posible atribuir a los responsables de la redacción de la Cuenta General los defectos que corresponden a una realidad contablemente inexistente y que, por tanto, no podría formar parte de la referida cuenta». En su respuesta a la IGGV, la Sindicatura de Cuentas concluyó lo siguiente: «Tal como se señala en el PGCPGV y en la Regla 18 de la Instrucción de Contabilidad de la Generalitat Valenciana, mediante la aplicación de los principios contables recogidos en el PGCPGV, las cuentas anuales de la administración de la Generalitat Valenciana mostrarán la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, de los resultados y de la ejecución del presupuesto. La correcta aplicación de los principios de devengo, de prudencia y de registro contribuirá a la adecuada imputación contable de los gastos. Todo gasto realizado y devengado durante el ejercicio ha de ser contabilizado. La imputación contable ha de ser realizada, al menos, financieramente. Según el principio del devengo, la imputación temporal de los gastos ha de efectuarse en función de la corriente real de bienes y servicios que los mismos representan. Si los gastos no surgen de la ejecución del presupuesto, al menos al cierre del ejercicio, aunque no haya sido dictado el acto administrativo, deberían reconocerse en la cuenta del resultado económico-patrimonial los gastos efectivamente realizados por la entidad hasta la fecha, y consecuentemente en el pasivo las cantidades a pagar». El ex interventor general de la IGGV discrepó al respecto y declaró que, si bien las recomendaciones de la Sindicatura de Cuentas de registrar todos los gastos sanitarios no reconocidos eran correctas y debían haberse aplicado, la responsabilidad de aplicarlas era de la Consejería de Sanidad y no de la IGGV. A este respecto, declaró: «Las recomendaciones de la Sindicatura de Cuentas sobre gasto sanitario son consideradas de la competencia de la Consejería de Sanidad y no de la IGGV. Las recomendaciones que eran competencia de la IGGV, sí que eran siempre adoptadas por la misma». En tal caso, no obstante, no se explica por qué era la IGGV la que respondía a las observaciones de la Sindicatura de Cuentas, y no la Consejería de Sanidad.

^f A la respuesta de por qué se registraba solo parte de los gastos realizados, el ex interventor general de la IGGV contestó que «estos gastos habían sido ocultados por parte de la Consejería de Sanidad y la IGGV no tenía ningún conocimiento de los mismos». Sin embargo, la Sindicatura de Cuentas precisa que «no sabe si la Consejería de Sanidad ocultó gastos a la Intervención General de la Generalitat Valenciana (IGGV), concretamente gastos sanitarios no registrados, aunque considera que es difícil de entender cómo se puede ocultar información si los informes de la Sindicatura de Cuentas, con las cifras correctas, han estado siempre a disposición del público». Sobre esta misma cuestión, la Consejería de Sanidad subraya que «si hubiera querido realmente ocultar gastos sanitarios para no registrarlos, no los hubiera enviado anualmente, de forma continua, a la Sindicatura de Cuentas. En consecuencia, la verdadera cuestión no es que la Consejería de Sanidad tuviera la intención deliberada de ocultar esos gastos, sino simplemente que no se registraron en las cuentas de la Comunidad, tarea que corresponde claramente a la IGGV».

^g Concretamente, la Sindicatura de Cuentas confirma que «la cooperación con la Consejería de Sanidad ha sido siempre muy buena. En lo que concierne a la cooperación con la IGGV, afirma que «las observaciones (las alegaciones de la IGGV y las respuestas de la Sindicatura de Cuentas) incluidas en sus informes (disponibles públicamente) son particularmente reveladoras y reflejan fielmente el nivel de cooperación que la Sindicatura de Cuentas tenía con la IGGV».

^h Esto significa que la IGGV fue informada del importe de los gastos sanitarios no registrados a principios del año 2006, y no indirectamente a finales de ese año, como de costumbre, a través de los informes de la Sindicatura de Cuentas. Se hizo excepcionalmente porque en 2006 la IGGV había pedido a la Consejería de Sanidad que no facilitara las cuentas directamente a la Sindicatura de Cuentas sino que se las enviara solo a ella. No se volvió a hacer en los ejercicios siguientes porque la Sindicatura de Cuentas señaló que la IGGV hacía una interpretación equivocada de la Ley de Hacienda Pública y que la Sindicatura de Cuentas tenía derecho a recibir la información directamente de la Consejería de Sanidad.

ⁱ A este respecto, la Sindicatura de Cuentas precisa que «ofreció por escrito facilitar a la IGGV toda la información (si la IGGV no tuviera acceso a ella) sobre las facturas sin pagar no registradas en el sector sanitario, ofrecimiento que declaró públicamente y que consta en su informe de 2010. No obstante, a pesar de ese ofrecimiento, la IGGV nunca solicitó a la Sindicatura de Cuentas que le facilitara esos datos». Así lo confirma la Sindicatura de Cuentas en su informe de 2011 sobre las cuentas de 2010: «La Intervención General puede solicitar cuando lo estime oportuno la relación de obligaciones no reconocidas de la Conselleria de Sanidad recogidas en el Informe de fiscalización de la Cuenta de 2010, en el caso de que no dispusiera de las mismas, que le serán facilitadas oportunamente». Sin embargo, la IGGV no aceptó la oferta porque tenía dudas de que las cifras estuvieran completas o fueran correctas. No obstante, como señala la Sindicatura de Cuentas, «cuando un auditor firma un informe es señal de que considera que los datos son buenos. Aunque a veces se detectaran posteriormente gastos que no se habían incluido en el informe original, se consideraba que los datos indicados en su informe eran buenos, sobre la base de las facturas que la Consejería de Sanidad le había entregado, y que esos gastos representaban un gasto mínimo realizado y no registrado, que la IGGV debía haber registrado en la cuenta 409. Si la Sindicatura de Cuentas hubiera tenido alguna duda sobre la calidad de estos datos, no los hubiera incluido en sus informes». La Sindicatura de Cuentas subrayó además que «estos datos, en realidad, se utilizaban también como punto de partida para determinar los gastos que deben incluirse en el presupuesto del año siguiente, lo que demuestra que eran públicos y que el Gobierno de la Comunidad Valenciana los consideraba fiables, y se utilizaban con fines de previsión y con fines presupuestarios». La Sindicatura de Cuentas insiste de nuevo en que «su recomendación era clara y todos los gastos realizados debían haberse registrado en las cuentas de la Comunidad Valenciana, de acuerdo con el principio del devengo».

^j Además, el informe de la Sindicatura de Cuentas se presentó y debatió cada año en las Cortes Valencianas, lo que demuestra que el problema era totalmente de dominio público.

^k Parece haber consenso general sobre este punto. En particular, el ex interventor general de la IGGV admitió que «el artículo 59 bis se aprobó exactamente con la finalidad de que estos gastos ocultos que habían omitido el control pudieran aflorar, donde no se aplicaba la Regla 5 correctamente. En consecuencia, el artículo 59 bis en ningún caso ni circunstancia permite la no contabilización de gastos pero obliga a tramitar con carácter previo un expediente de subsanación de la omisión de fiscalización. La introducción de las secciones 2d y 3 posibilitaron el reconocimiento incluso sin crédito presupuestario».

^l A este respecto, cabe señalar también que el ex interventor general de la IGGV declaró que «tanto el Ministerio de Hacienda como la Consejería (de Hacienda) estaban totalmente al corriente de la existencia de gasto oculto y del desfase temporal con el cual este gasto oculto salía a la luz... la IGGV estaba al corriente de la misma manera. El gasto oculto no se conocía en el momento incurrido porque los gastos no afloraban a nivel de la Consejería de Sanidad, la cual era la única entidad que conocía la verdadera cantidad de gastos de sanidad a nivel de la Región y del Estado».

^m Cada año incluía una frase casi idéntica sobre esta cuestión en su informe sobre la Cuenta General de la CA. A modo de ejemplo, en el año 2006, la Sindicatura de Cuentas hizo la recomendación siguiente: «Como centro responsable de la contabilidad, la IGGV debe adoptar las medidas necesarias encaminadas a que el presupuesto de cada ejercicio recoja todas aquellas operaciones de carácter económico con incidencia en él, de forma que refleje adecuadamente la realidad de la ejecución al cierre del ejercicio. En este sentido, respecto a los gastos de bienes y servicios recibidos en el ejercicio se deben dictar los actos administrativos de reconocimiento de tal manera que se imputen al presupuesto del ejercicio en que se producen y reciben. En caso de no poderse hacer así, el PGCP establece que se contabilicen en la cuenta 409, Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto. En cuanto a las obligaciones con pago aplazado, el criterio del PGCP es que las obligaciones no vencidas en fin de ejercicio que correspondan a gastos devengados o bienes y servicios efectivamente recibidos durante el mismo deben registrarse en la cuenta 411, Acreedores por periodificación de gastos presupuestarios, que forma parte de la agrupación de acreedores no presupuestarios». Como puede verse, la Sindicatura de Cuentas consideraba que la IGGV no aplicaba correctamente el principio del devengo y que, para ese fin, debía utilizar la cuenta 409. Cabe destacar que su recomendación iba dirigida clara y explícitamente a la IGGV y no a la Consejería de Sanidad.

ⁿ La única opinión discordante sobre este punto la expresó el ex interventor general de la IGGV, que afirmó que «los órganos competentes, que son los que tenían que resolver la situación, no la resolvieron. La Sindicatura de Cuentas no tomó las medidas necesarias y además no especificaba quién debería resolver este problema. Se hace mención del documento de trabajo donde queda específicamente mencionado este problema».

^o En su informe de 2012, relativo al ejercicio 2011, afirmaba: «Como avance significativo, por primera vez la Cuenta de la Administración recoge en el pasivo del balance (cuentas 409 y 411) la totalidad de las deudas por obligaciones no reconocidas en el presupuesto de la Conselleria de Sanidad, que ascienden a un importe conjunto de 2 221,2 millones de euros».

^p La IGAE afirmó: «En 2007, cuando la Comunidad Valenciana firmó el primero de los Acuerdos ("Acuerdos del Consell"), la IGAE consideró que el problema se había resuelto. Ese año, se notificó finalmente una cantidad considerable de facturas no registradas anteriormente a través de la cuenta extrapresupuestaria 411». La IGAE pensó entonces que todas las facturas anteriores sin registrar no pagadas serían registradas en la cuenta 411 o en el presupuesto y que el problema quedaría resuelto de una vez por todas».

^q La IGAE declaró a este respecto: «La IGAE no puede modificar ningún dato enviado por las comunidades autónomas ni efectuar ningún control de la calidad de la información contable que estas transmiten. La IGAE solo puede pedir aclaraciones adicionales sobre los datos, pero tiene la obligación de aceptar los datos enviados oficialmente por las comunidades autónomas a través de los cuestionarios. La IGAE está obligada a aceptar los datos enviados si, después de transmitirles sus preguntas, las comunidades autónomas confirman dichos datos. Hubo muchos años en los se hicieron preguntas sobre la calidad de los datos enviados por la Comunidad Valenciana, pero la IGGV confirmó siempre los datos enviados inicialmente. La IGAE puede ponerse en contacto telefónico o por correo electrónico con la comunidad autónoma para aclarar el asunto. Si la comunidad autónoma confirma los datos enviados, la IGAE debe aceptarlos, ya que no puede cambiar los datos enviados oficialmente por las comunidades autónomas. Ocurrió, por ejemplo, en 2008, con la Comunidad Valenciana». La IGAE precisa que «en la actualidad sigue sin poder modificar los datos oficiales que le envían las comunidades autónomas. Pero ahora, la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, establece la obligación para las entidades de las Administraciones Públicas no sujetas a auditoría de cuentas de que se efectúen anualmente los trabajos de control, mediante técnicas de auditoría, para verificar la existencia de obligaciones que no estén recogidas en el Presupuesto. Además, se ha establecido el Registro único de facturas en las Comunidades Autónomas».

^r Subrayemos a este respecto que, entre los entrevistados, solo el ex interventor general de la IGGV consideró que la Consejería de Sanidad era la principal responsable de la ausencia de registro de cuantiosos gastos sanitarios durante muchos años. En este contexto, el ex interventor general de la IGGV declaró: «La contabilidad se cierra el 15 de enero (año T + 1). La Consejería de Sanidad afloraba deliberadamente los gastos en los meses de noviembre-diciembre del año T + 1, cuando ya era demasiado tarde para poderlos registrar en el ejercicio T». Y añadió: «Es innegable que: 1) la Conselleria de sanidad ha ocultado gastos realizados sin crédito presupuestario, 2) ha infringido la normativa en vigor tanto presupuestaria como financiero-patrimonial y de contratación pública y 3) hay un intento de trasladar la responsabilidad

de las actuaciones realizadas por la Consejería de Sanidad a otros Órganos, entre ellos a la IGGV, sin que le sean de aplicación» y «Hay dos vertientes incumplidas por la Consejería de Sanidad; se ha vulnerado al mismo tiempo la legalidad y la normativa presupuestaria y financiero-patrimonial. Los gastos no contabilizados eran gastos nulos de pleno derecho por ser dictados sin consignación presupuestaria y eran ocultados por razones de oportunidad, siendo por tanto desconocidos para la IGGV. La Consejería de Sanidad afluía las facturas pendientes para conseguir mejor dotación presupuestaria pero era sobre el gasto del ejercicio anterior». Por último, declaró también: «La Consejería de Sanidad vulneraba la legalidad, se gastaba por encima de los créditos presupuestarios y ocultaba las facturas. La razón por la que se afluían los gastos con posterioridad, era para la negociación y obtención de una mejor dotación presupuestaria al año siguiente (se sacaban en el último trimestre del año siguiente)». Y precisó: «Se trata de prácticas censurables que deberían haber sido tratadas con mucho más rigor ya que se trata de una gestión deficiente y muy grave. Hubo deficiencias graves que han sido claramente responsabilidad de la Conselleria de Sanidad».

^s A este respecto, subrayamos también la siguiente declaración de la Consejería de Sanidad: «La Consejería de Sanidad también enviaba anualmente toda la información relativa al gasto sanitario realizado pero no registrado al Ministerio de Sanidad, a efectos de elaborar la Encuesta de Gasto Sanitario Público de cada año, que la publicaba en su sitio web: <http://www.msssi.gob.es/estadEstudios/estadisticas/inforRecopilaciones/gastoSanitario2005/home.htm> . Ello demuestra también que la IGGV estaba plenamente informada de la existencia de considerables gastos sanitarios no registrados y que la Consejería de Sanidad no pretendía ocultar de ningún modo esta información. De hecho, si la Consejería de Sanidad hubiera estado ocultando deliberadamente esta información, la IGGV tendría que haber abierto un expediente sancionador contra ella, algo que nunca hizo».

^t Salvo en una ocasión, en 2006, cuando se enviaron oficialmente a la IGGV. A este respecto, la Consejería de Sanidad declaró: «Normalmente, la Consejería de Sanidad envía esa información directamente a la Sindicatura de Cuentas, pero la envía siempre al mismo tiempo a la IGGV (más concretamente al vice interventor general para la contabilidad pública de la IGGV) de forma informal, en un "fichero Excel", por correo electrónico (véase el anexo)» y «Solo una vez, en 2006, se enviaron oficialmente datos a la IGGV, y se referían a los gastos sanitarios de 2001 a 2005. A partir de 2007, los datos se volvieron a enviar directamente a la Sindicatura de Cuentas, a petición explícita suya, y de forma informal, por correo electrónico, a la IGGV».

^u A este respecto, la Consejería de Sanidad declaró: «Hubiera sido mejor enviar oficialmente esa información a la IGGV en lugar de utilizar una vía informal (el correo electrónico)». Pero el ex director general de Recursos Económicos de la Consejería de Sanidad alegó que los motivos para no hacerlo eran que «el ex interventor general daba siempre la instrucción oral a la Consejería de Sanidad de que no enviara esa información a la IGGV. Hubo muchos debates y reuniones sobre esta cuestión con la Consejería de Sanidad, en los que se insistía siempre en que la IGGV tenía que haber registrado esos gastos en las cuentas de la Comunidad. Debido a las discrepancias sobre esta cuestión, el ex director general de Recursos Económicos de la Consejería de Sanidad estuvo dos veces a punto de perder su puesto». A la pregunta del jefe del equipo de investigación de la Comisión de por qué la Consejería de Sanidad cumplía una instrucción de un organismo (la IGGV) del que no dependía, se contestó que «la instrucción oral de la IGGV debía seguirse, al ser esta el organismo encargado de establecer y publicar las cuentas públicas en la Comunidad Valenciana y tratarse de una cuestión de contabilidad».

^v El ex interventor general de la IGGV declaró: «El equipo de la IGGV sí era consciente de la importancia de los datos que enviaba a la IGAE, durante los años en que él actuaba como interventor general de la IGGV».

^w Conforme a lo previsto en la regla 16 de la Orden de 12 de diciembre de 1994, de la Conselleria de Economía y Hacienda, sobre gestión y registro contable de las operaciones de administración y ejecución del presupuesto de la Generalitat Valenciana, según la cual «es competencia exclusiva de la Intervención General la realización de operaciones de registro contable». Este punto también lo dejó claro la Sindicatura de Cuentas, que en muchos de sus informes insistió en lo siguiente: «Como centro responsable de la contabilidad, se recomienda que la IGGV adopte las medidas necesarias encaminadas a que el presupuesto de cada ejercicio refleje adecuadamente la realidad de su ejecución y correcta imputación al 31 de Diciembre. En este sentido, respecto a los gastos de bienes y servicios recibidos en el ejercicio se deben dictar los actos administrativos de reconocimiento de tal manera que se imputen al presupuesto del ejercicio en que se producen y reciben. En caso de no poderse hacer así, los principios contables públicos de general aceptación establecen que se contabilicen en las cuentas correspondientes del balance».

^x En realidad, la IGAE había observado que las cuentas 409 y 411 no se utilizaban correctamente. A este respecto, declaró: «Aunque en el caso específico de la Comunidad Valenciana el uso de la cuenta 409 hubiera sido lo correcto, la IGAE no habría podido señalar a la IGGV (o a la intervención general de cualquier comunidad autónoma) que estaba aplicando incorrectamente el Plan General de Contabilidad, dado que la IGAE no tiene esa facultad. La Comunidad Valenciana no empezó a utilizar la cuenta 411 hasta 2008 (para los datos de 2007). Después de una llamada telefónica de la IGAE, se añadieron en torno a 840 millones de euros en la cuenta 411. En realidad, Valencia era la única comunidad autónoma que utilizaba esta cuenta, puesto que los importes registrados en ella en todas las demás comunidades autónomas eran insignificantes. Sin embargo, no se planteó la cuestión de por qué utilizaba la cuenta 411 en lugar de la 409, ya que la IGAE no puede pedir a ninguna comunidad autónoma que modifique los asientos contables de su plan de contabilidad pública».

^y De hecho, la IGGV, no solo no los tenía en cuenta sino que los refutaba. A modo de ejemplo, en sus alegaciones al informe de la Sindicatura de Cuentas de 2011, relativo al ejercicio 2010, declaró: «La Intervención General considera que la Sindicatura debería indicar el procedimiento seguido para la determinación y cuantificación de las mencionadas

obligaciones de la Conselleria de Sanidad realizadas sin consignación presupuestaria y omitiendo el correspondiente procedimiento administrativo, así como facilitar la relación detallada de las mismas y pronunciarse sobre su veracidad, al objeto de no lesionar los intereses de la Generalitat». A este respecto, el ex interventor general de la IGGV matizó que se refería a que «los intereses de demora generados por obligaciones de ejercicios anteriores no reconocidas producían un gasto adicional por las cifras que se dejan pendientes de gastos de años anteriores». Sin embargo, no está del todo claro qué «intereses» de la Comunidad Valenciana podrían resultar realmente lesionados. De hecho, como indica la Sindicatura de Cuentas, «la aplicación de intereses de demora no depende del registro o no de los gastos, o de su conocimiento a través de los informes de la Sindicatura sino del retraso real en pagar una factura desde su emisión y presentación». Además, la Sindicatura de Cuentas respondió lo siguiente en el informe mencionado anteriormente: «Respecto de la alusión que se hace en las alegaciones a una posible lesión de los intereses de la Generalitat, se entiende que los mismos no se ven afectados por la actuación de la Sindicatura sino todo lo contrario, ya que se pone de manifiesto una información que debió plasmarse de oficio en las cuentas anuales».

^z Por ejemplo, la Consejería de Sanidad declaró lo siguiente en sus observaciones sobre el informe de la Sindicatura de Cuentas de 2010, sobre el ejercicio 2009: «Respecto a la no inclusión de las obligaciones con cargo a ejercicios futuros, derivadas del pago de las obligaciones provenientes de ejercicios anteriores, amparadas en los Acuerdos del Consell de 20 de abril de 2007 y de 13 de marzo de 2009, se comunica que en su día esta fue la postura adoptada por la Intervención General»

^{aa} A este respecto, el ex interventor general de la IGGV justificó la ausencia de registro de los gastos afirmando que «las regiones contabilizaban lo que se les comunicaba, como hacía también la IGGV. Los gastos que se ocultaban, no podían ser registrados. La contabilidad se cierra el 15 de enero (año $T + 1$). La Consejería de Sanidad afluía deliberadamente los gastos en los meses de noviembre-diciembre del año $T + 1$, cuando ya era demasiado tarde para poderlos registrar en el ejercicio T ». Sin embargo, no parece cierto que nada pudiera registrarse después del 15 de enero de cada año. Tanto la IGAE como la IGGV afirmaron que esto no era exacto, porque las cuentas extrapresupuestarias estaban abiertas y podían recibir cantidades hasta el 15 de junio. La IGAE precisó que «entre 2008 y 2012, la IGGV solía notificar datos a mediados de febrero en el contexto de la recogida de datos de enero y que los datos se revisaban siempre en la recogida de datos del mes de abril (por ejemplo, en 2012, la IGGV no indicó ningún gasto en la cuenta 409, pero lo notificó mucho más tarde en el contexto de la recogida de datos de abril, aunque con un retraso considerable). La cuenta 413 equivalente a la cuenta 409 de Comunidades Autónomas, no se cierra hasta el 15 de junio y se audita. Se cierra únicamente cuando se han transmitido los datos de todos los centros de gestores de gasto». En la misma línea se manifestó la Sindicatura de Cuentas: «Aunque las cuentas presupuestarias se cerraran el 15 de enero, las cuentas extrapresupuestarias (como la cuenta 409) se cierran mucho más tarde». Refiriéndose específicamente a los acontecimientos de 2012, la IGAE declaró también: «Aunque aún no se disponía de los datos definitivos, la IGGV podía haberle enviado una estimación hasta el 15 de junio, ya que los datos se podían revisar de nuevo hasta el envío de la notificación del PDE en septiembre de cada año».

^{bb} A este respecto, cabe destacar que a la observación de que no constaba que la IGGV hubiera pedido nunca explícitamente esta información a la Consejería de Sanidad, el ex interventor general de la IGGV responde que «no tiene por qué constar, porque no hay ninguna obligación de solicitar esta información. Es obligación de la Consejería de Sanidad transmitir esta información de acuerdo a la Regla 5, sin que nadie la solicite, tengan crédito presupuestario o no lo tengan. El ex interventor general hace constar que la IGGV mandaba un recordatorio desde el año 2002, antes del cierre del ejercicio presupuestario, haciendo constar la necesidad y fines de dar cumplimiento a la Regla 5. En el marco de la respuesta, el ex interventor general hace entrega a Eurostat de una copia de los correos electrónicos enviados a las Vice-intervenciones Generales e Intervenciones Delegadas, como recordatorio de las obligaciones en aplicación de la Regla 5. Estos correos se enviaban simultáneamente por correo electrónico y por correo ordinario, y se enviaban principalmente para recordar la obligación del registro de obligaciones de gastos, que por razones justificadas, no se habían podido asignar al presupuesto». Cabe señalar, no obstante, que estas cartas no se enviaron a la Consejería de Sanidad, sino a viceintervenciones generales e intervenciones delegadas de la IGGV, y eran, por tanto, notas internas de la IGGV. En cambio, la Consejería de Sanidad afirmó: «Aunque podría debatirse si la Consejería de Sanidad debería haber tenido la obligación de transmitir oficialmente los datos correctos a la IGGV, en lugar de transmitirlos directamente a la Sindicatura de Cuentas y solo de forma informal a la IGGV, era claramente tarea de la IGGV reclamar esos datos para ofrecer una imagen fiel de las cuentas de la Generalitat Valenciana» y «La Consejería de Sanidad destaca también que, a lo largo de tantos años, la IGGV debería haber reaccionado para resolver el problema. Habría sido aconsejable que la Consejería transmitiera oficialmente la información (y no por correo electrónico) a la IGGV, pero no se hizo porque el ex interventor general de esta última pidió que no se hiciera. Además, la IGGV debía haber adoptado alguna medida, especialmente en una situación en la que los informes de la Sindicatura de Cuentas expusieron abiertamente la naturaleza y la considerable magnitud del problema durante más de veinte años». Sobre esta misma cuestión, el actual equipo de la IGGV consideró incorrectas las anteriores prácticas tanto de la IGGV como de la Consejería de Sanidad: «A la pregunta de Eurostat de si el anterior equipo debería haber pedido a la Consejería de Sanidad la misma información que le remitía ésta a la Sindicatura de Cuentas con el importe total de los gastos realizados en el sector sanitario, la IGGV manifiesta que entiende que debería haberlo hecho, no obstante, hace referencia también a que le sorprende que la propia Consejería de Sanidad, que facilitaba dicha información anualmente a la Sindicatura, no remitiera la misma por conducto oficial (con registro de entrada) a la IGGV aunque ésta no se la pidiera».

^{cc} Cabe destacar, además, que la IGGV tenía sus propios representantes en todos los grandes hospitales de la Comunidad Valenciana. Estos interventores delegados o bien no tenían acceso a la totalidad de los gastos realizados en los hospitales o

no enviaban la información a las oficinas centrales de la IGGV. A este respecto, la Sindicatura de Cuentas afirma que *«los mayores hospitales de la Comunidad Valenciana tienen sus propios interventores delegados, que dependen directamente de la IGGV. La Sindicatura de Cuentas no puede confirmar oficialmente que estos interventores delegados tuvieran acceso a toda la información relativa a los gastos realizados por los hospitales, pero la realidad es que la Sindicatura de Cuentas sí tuvo acceso a todos esos datos cuando los solicitó. Los interventores delegados o bien disponían de la información o, si no disponían de ella, podían haber solicitado pleno acceso a ella. No obstante, dado el volumen tan importante de las facturas no contabilizadas, los interventores delegados o bien tenían acceso a todos los datos y no los transmitieron a la IGGV o, en efecto, no tenían acceso a ellos y no los solicitaron. En cualquier caso, está claro que toda la información sobre estos gastos estaba a disposición del público a través de los informes de la Sindicatura de Cuentas»*.

^{dd} Cabe subrayar que *«el artículo 3.4.c del Decreto 72/2005 de 8 de abril, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el Reglamento del Cuerpo Superior de Interventores y Auditores de la Generalitat (Anexo 6), atribuye a la Vice intervención General para la Contabilidad Pública, la obligación siguiente: La obtención y examen de la documentación necesaria para la elaboración de la Cuenta General»*.

^{ee} La Sindicatura de Cuentas subraya también a este respecto que *«la IGGV tiene bastante más poder y capacidad para obtener esta información que la propia Sindicatura (y esta siempre la ha obtenido), puesto que la ley le permite pedirla y dispone de sus propios mecanismos para obtenerla, como por ejemplo las intervenciones delegadas»*. Es destacable también que el artículo 91 bis de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana dispone que los interventores delegados, a través de la IGGV, están obligados a comunicar a las autoridades competentes todas las infracciones que puedan dar lugar a la incoación de expedientes administrativos de determinación de responsabilidades. A este respecto, la Consejería de Sanidad indicó que *«a pesar de que Sindicatura de Cuentas ponía de manifiesto, cada año, la existencia de gastos sanitarios no registrados en la cuenta 409, la IGGV nunca inició expediente de responsabilidad alguno contra la Consejería de Sanidad por ocultación de información y ello porque era la IGGV quien debía recabar la documentación necesaria para la elaboración de la Cuenta general, y quien debía contabilizar en la cuenta 409 los gastos sanitarios realizados, no pagados y no incluidos en el presupuesto»*.

^{ff} A la pregunta de Eurostat sobre qué habría que hacer si se sospecha que un centro de gestión (como la Consejería de Sanidad) no ha registrado correctamente todos los gastos, el actual equipo de la IGGV contesta que *«tal y como se está haciendo actualmente, se habría puesto en contacto con el centro de gestión y habría pedido más información e, incluso habría hecho una estimación de tales importes... si no se sigue el principio del devengo, no es posible mostrar la realidad económica de la comunidad»*.