

dis autonòmics revista valenciana d'estudis autonòmics revista valenciana d'estudis autonòmics
d'estudis autonòmics revista valenciana d'estudis autonòmics revista valenciana d'estudis au
na d'estudis autonòmics revista valenciana d'estudis autonòmics revista valenciana d'estud
valenciana d'estudis autonòmics revista valenciana d'estudis autonòmics revista valencian

revista valenciana d'estudis autonòmics

2016 | n° 61

Autonomia política i sistema de finançament: les carències d'un model caduc



GENERALITAT
VALENCIANA

CONSELLERIA DE TRANSPARÈNCIA,
RESPONSABILITAT SOCIAL, PARTICIPACIÓ I COOPERACIÓ

revista valenciana
d'estudis autonòmics

2016 | n° 61

Redacció i administració:

Direcció General de Responsabilitat Social i Foment de l'Autogovern.
Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació.
Passeig Albereda, 16. 46010 València
Tl. 96 192 23 44.
E-mail: rvea@gva.es

Distribució i subscripció:

Llibreria de la Generalitat (LliG)
C. Navellos, 8. 46003 València
Tl. 96 392 60 80. Fax 96 391 32 73

Producció:

Ártico, S. C.

ISSN: 0213-2206

Dipòsit legal: V-1172-1996

Nota de redacció: La revista no es fa responsable ni compartix necessàriament les opinions expressades pels autors, que les formulen davall la seua exclusiva responsabilitat.

Normes per a la publicació de col·laboracions en la Revista Valenciana d'Estudis Autònoms

1. La *Revista Valenciana d'Estudis autònoms* edita treballs originals sobre temes de caràcter jurídic, polític, econòmic, social i cultural, vinculats en general amb el model autòmic que vertebrava l'organització territorial de l'Estat i, en especial, amb el desenvolupament de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana i amb la promoció i consolidació de l'autogovern d'esta.

2. Els treballs hauran de complir els requisits següents:

2.1. Amb caràcter general, les col·laboracions hauran de tindre una extensió màxima de 30 pàgines.

2.2. Els treballs es redactaran amb lletra tipus Times New Roman, grandària 12, a doble espai i amb el format que s'indica en els següents apartats.

2.3. L'estructura formal de cada col·laboració serà la següent:

a) En primer lloc figurarà el títol del treball, distingint adequadament, si és procedent, el títol principal dels possibles subtítols o frases acotades que expliquen o matisen el títol principal. Este figurarà en lletra majúscula, mentre que els subtítols i les acotacions figuraran en minúscula.

b) A continuació, alineat a la dreta, figurarà el nom complet de l'autor o de l'autora, així com la seua professió o el càrrec o lloc de treball exercit, que seran les dades identificatives que apareguen en la publicació.

c) A continuació s'inclourà un sumari, en el que apareixeran arreplegats tots els epígrafs i subepígrafs que estructuren el treball. En la mesura que siga possible, haurà de seguir-se, per a ordenar els epígrafs i subepígrafs, un esquema basat en nombres romans, números àrabs i lletres, destacant els apartats principals en lletra majúscula.

d) El tipus de lletra "negreta" només es podrà utilitzar en els títols, epígrafs i subepígrafs; en els textos només s'utilitzarà lletra "cursiva" quan s'estime procedent per a destacar una determinada expressió.

e) Al final del text, després de la bibliografia a què s'al·ludix específicament en el següent apartat d'estes normes, s'inclourà un breu resum o *abstract*, amb un mínim de cent i un màxim de cent cinquanta paraules, així com una relació d'entre cinc i deu paraules clau. Tant estes com el resum es publicaran en les dos llengües oficials de la Comunitat Valenciana i en anglés. Si la persona autora del treball no facilita les traduccions corresponents, la pròpia Revista proveirà la seua realització.

2.4. Quant a la bibliografia esmentada i les notes a peu de pàgina, hauran de seguir-se els criteris següents:

a) Amb independència de les notes a peu de pàgina que cada autor o autora crega oportú inserir al llarg del seu treball, al final del mateix s'inclourà sempre una relació de la bibliografia esmentada, seguint l'orde alfabètic dels cognoms dels autors els treballs dels quals es citen i amb el mateix sistema que a continuació es ressenya per a les cites bibliogràfiques a peu de pàgina.

b) Les cites bibliogràfiques a peu de pàgina estaran unificades, seguint preferentment estos criteris:

-COGNOMS i nom de l'autor o autora, *Títol del llibre*, editorial, lloc, any i pàgina o pàgines, si és el cas.

-COGNOMS i nom de l'autor o autora, "Títol de l'article", *Títol de la Revista*, núm., any i pàgina o pàgines, si és el cas.

3. Els treballs hauran de remetre's per correu electrònic, en formats word i pdf, a esta direcció: **rvea@gva.es**.

4. Cada autor o autora rebrà, una vegada decidida la publicació de la seua col·laboració en la *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, les proves d'impremta perquè, en el termini màxim de quatre dies des de la seua recepció, realitze les correccions que crega oportunes (destacant-les degudament sobre el document rebut) i torne el text per correu electrònic. En tot cas, estes correccions hauran de ser puntuals, mai àmplies o substancials sobre el text original inicialment proporcionat.

Normas para la publicación de colaboraciones en la Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics

1. La *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics* edita trabajos originales sobre temas de carácter jurídico, político, económico, social y cultural, vinculados en general con el modelo autonómico que vertebra la organización territorial del Estado y, en especial, con el desarrollo del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana y con la promoción y consolidación del autogobierno de ésta.

2. Los trabajos deberán cumplir los siguientes requisitos:

2.1. Con carácter general, las colaboraciones deberán tener una extensión máxima de 30 páginas.

2.2. Los trabajos se redactarán con letra tipo Times New Roman, tamaño 12, a doble espacio y con el formato que se indica en los siguientes apartados.

2.3. La estructura formal de cada colaboración será la siguiente:

a) En primer lugar figurará el título del trabajo, distinguiendo adecuadamente, si procede, el título principal de los posibles subtítulos o frases acotadas que expliquen o maticen el título principal. Éste figurará en letra mayúscula, mientras que los subtítulos y las acotaciones figurarán en minúscula.

b) A continuación, alineado a la derecha, figurará el nombre completo del autor o de la autora, así como su profesión o el cargo o puesto de trabajo desempeñado, que serán los datos identificativos que aparezcan en la publicación.

c) A continuación se incluirá un sumario, en el que aparecerán recogidos todos los epígrafes y subepígrafes que estructuran el trabajo. En la medida en que sea posible, deberá seguirse, para ordenar los epígrafes y subepígrafes, un esquema basado en números romanos, números árabes y letras, destacando los apartados principales en letra mayúscula.

d) El tipo de letra "negrita" sólo se podrá utilizar en los títulos, epígrafes y subepígrafes; en los textos sólo se utilizará letra "cursiva" cuando se estime procedente para destacar una determinada expresión.

e) Al final del texto, después de la bibliografía a la que se alude específicamente en el siguiente apartado de estas normas, se incluirá un breve resumen o *abstract*, con un mínimo de cien y un máximo de ciento cincuenta palabras, así como una relación de entre cinco y diez palabras clave. Tanto éstas como el resumen se publicarán en las dos lenguas oficiales de la Comunitat Valenciana y en inglés. Si la persona autora del trabajo no facilita las traducciones correspondientes, la propia Revista proveerá su realización.

2.4. En cuanto a la bibliografía citada y las notas a pie de página, deberán seguirse los siguientes criterios:

a) Con independencia de las notas a pie de página que cada autor o autora estime oportuno insertar a lo largo de su trabajo, al final del mismo se incluirá siempre una relación de la bibliografía citada, siguiendo el orden alfabético de los apellidos de los autores cuyos trabajos se citen y con el mismo sistema que a continuación se reseña para las citas bibliográficas a pie de página.

b) Las citas bibliográficas a pie de página estarán unificadas, siguiendo preferentemente estos criterios:

-APELLIDOS y nombre del autor o autora, *Título del libro*, editorial, lugar, año y página o páginas, en su caso.

-APELLIDOS y nombre del autor o autora, "Título del artículo", *Título de la Revista*, núm., año y página o páginas, en su caso.

3. Los trabajos deberán remitirse por correo electrónico, en formatos word y pdf, a esta dirección: **rvea@gva.es**.

4. Cada autor o autora recibirá, una vez decidida la publicación de su colaboración en la *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, las pruebas de imprenta para que, en el plazo máximo de cuatro días desde su recepción, realice las correcciones que estime oportunas (destacándolas debidamente sobre el documento recibido) y devuelva el texto por correo electrónico. En todo caso, estas correcciones deberán ser puntuales, nunca amplias o sustanciales sobre el texto original inicialmente proporcionado.

Recuperant un instrument per a la reflexió crítica sobre l'estat de les autonomies

La Revista Valenciana d'Estudis Autònoms (RVEA) té una dilatada vida, encara que incloga alguns períodes de silenci o, inclús, d'estranyes opcions que la van conduir arbitràriament a l'abstracció. El seu origen cal buscar-lo en el desig, germinal en l'actualitzat autogovern valencià, d'establir vincles sòlids i estables entre les institucions polítiques i el pensament dirigit a un coneixement responsable i compromès, des de la seua independència, amb el seu temps i amb la seua societat. Malgrat les insuficiències i contradiccions anotades, un repàs a la nòmina de col·laboradors i temàtiques ens dona la imatge d'una publicació oberta i sensible a fenòmens de llarg abast i a la seua repercussió en l'àmbit valencià. Aquest és el millor llegat que ara volem rescatar.

En efecte, és per a mi una gran satisfacció anunciar amb aquestes línies el renaixement de la RVEA. En primer lloc, perquè ofereix consistència a la competència de "desenvolupament estatutari" que té atribuïda la meua Conselleria, entre altres de molt variades. Aqueix plausible desenvolupament no pot concebre's només com reformes o innovacions legals, sinó també com l'impuls múltiple i dinàmic d'iniciatives intel·lectuals de divers origen i intensitat, tendents d'instal·lar en la societat valenciana la convenció que l'autogovern no és una realitat estàtica que ja està clausurada, congelada en el model institucional present.

Això no és així com a resultat d'una opció partidària o de l'actual Govern de la Generalitat, per més que les seues confessades inclinacions reformistes aporten visibilitat a la idea. Perquè, més enllà d'opcions puntuals legítimes, no és difícil defensar que el model autòmic fixat per la Constitució i perfilat pel Tribunal Constitucional en el seu concepte de bloc de constitucionalitat, és una estructura oberta, definida sobretot pel principi de disponibilitat, origen de les interpretacions, tan sòlides com conegudes, que s'han referit a una autèntica desconstitucionalització de l'Estat autòmic. En tot cas, aquesta ha sigut la lectura fàctica juridicopolítica que ha assegurat l'èxit i el reconeixement d'aqueix tipus d'Estat, els fonaments del qual eren tan enigmàtics per als i les constituents que no en

van donar cap definició terminològica precisa en el moment de la creació. I els intents per reconduir aqueixa dinàmica en un sentit uniformitzador és el que alguns critiquem com deriva neocentralista que, moltes vegades en nom de la Constitució, la ignora o pretén ignorar-la.

Sens dubte podem trobar raons purament ideològiques en aqueix centralisme, però no podem ignorar algunes raons d'interès que afloren ací i allà entre l'estrèpit de missatges inconsistents i precipitats. La principal és l'esgotament del sistema, la fatiga de materials. Però, el que amb això s'expressa és el dubte sobre les virtualitats del pactisme entre comunitats i Estat central, perquè un model que negue tota bilateralitat per a enco-manar els macropactes autonòmics als partits és una via morta, tant per la fragmentació -no conjuntural- del mapa de partits, com per la generació de lògiques polítiques pròpies en les comunitats autònomes, que no són una reproducció mecànica de les existents en l'Estat central. L'única manera de reconduir la qüestió seria la d'institucionalitzar un altre sistema global i estable de pacte. I això és el que des de moltes instàncies denominariem pacte federal. Un pacte que atenga a singularitats, que reconega els aspectes derivats de la pertinença a la UE, que regule un Senat i conferències intergovernamentals, que establisca llistats competencials clars amb clàusules d'atribució residual de competències a les comunitats, impedit l'abús del criteri de la legislació bàsica, etc. Per descomptat, això comportaria la reforma constitucional. Com més tardem a reconèixer com és d'inajornable d'aquesta revisió, serà pitjor per a tots, la necessitat més preemptòria i la seua dificultat major.

D'altra banda, el debilitament progressiu de l'Estat autonòmic convergeix amb les respostes de la mal anomenada austeritat, la intensa i prolongada crisi econòmica, que buscant en la reducció del dèficit la resposta taumatúrgica a dècades de polítiques neoliberals, condemna milions de ciutadans i ciutadanes a la pobresa i l'exclusió. L'Estat autonòmic, en molts aspectes, és l'últim baluard de l'Estat social i sobre ell han recaigut, i recauen, els esforços que es neguen en altres àmbits. El discurs neocentralista, des d'aquest punt de vista, adquireix un altre caràcter, més fosc, més inquietant.

En la precipitada enumeració que he fet sobre reformes constitucionals no he inclòs, per a referir-m'hi ara, la del sistema de finançament autonòmic que, per cert, tant té a veure amb les polítiques inclusives, solidàries i d'equitat, és a dir, amb aquelles amb què vénen compromesos tots els poders públics per l'article 9.2 de la Constitució. És un lloc comú que el

sistema de finançament és injust, insolidari i ineficaç per aportar recursos insuficients, en especial en aquesta època de gran recessió. En alguns llocs això ha acumulat tantes deficiències que la preocupació pel finançament, el dèficit, el deute, la impossibilitat de complir amb les normes bàsiques de l'Estat social i, al mateix temps, proporcionar prou al·licients per a una economia basada en el coneixement i la innovació, es converteixen en l'eix del debat públic. Així, és la Comunitat Valenciana, la que pitjor finançament estatal rep des de molts punts de vista.

No sorprendrà, doncs, que aquest primer número de la RVEA es dedique monogràficament a la qüestió. Em permet observar que, no obstant això, d'acord amb la idea adés enunciada, hem intentat situar el problema valencià en el marc referencial més ampli de la necessària reforma general del finançament, requisit sine qua non per a la pròpia sostenibilitat de l'Estat autònom i la seua obertura a futures renovacions.

Altrament, desitgem que tot açò servisca de marc per a futurs volums: una elevada exigència de rigor evidenciat en la selecció d'autors i treballs; temàtiques àmplies que afavorisquen reflexions genèriques des d'una perspectiva valenciana; i diàleg entre la realitat i diverses disciplines acadèmiques, si de cas amb una particular preferència per les jurídiques, per tal com puguen constituir un sòl comú de trobada amb vocació reflexiva, crítica i normativa de futur. No em queda sinó expressar la meua prudent esperança que els lectors i les lectores -en l'edició en paper i en la digital- coincidiran amb les nostres intencions i trobaran d'interès aquest oasi d'estudi sobre matèries que, ben sovint, es despaten amb facilitats sentencioses i arbitristes. Ja veurem.

MANUEL ALCARAZ RAMOS

Conseller de Transparència, Responsabilitat Social,
Participació i Cooperació de la Generalitat Valenciana.
Professor de Dret Constitucional de la Universitat d'Alacant.

Presentació de l'Honorable Conseller d'Hisenda i Model Econòmic

La Comunitat Valenciana pateix un problema de finançament que és de tots conegut i per la solució del qual s'ha manifestat unànimement la societat valenciana, per mitjà de les forces polítiques i les institucions públiques i privades. L'actual govern al Consell ha fet d'aconseguir eixa solució uns dels punts claus de la seua acció política, tal com es va establir al punt cinqué de l'Acord del Botànic.

Però no només es tracta de reivindicar. Es tracta també de convèncer a qui puga ser sensible al raonament, i de deixar sense arguments a qui no vulga ser-ho -que també n'hi haurà-. La nostra reivindicació està basada en arguments de justícia i de coherència amb l'ordenament constitucional i jurídic de l'Estat i per posar-los en relleu hem fet i farem tots els esforços que hi calguen, començant per a recopilar i divulgar-ne la informació més objectiva possible i sotmetre-la a tots els contrastes que calguen.

El finançament de les comunitats autònomes és, certament, un problema complex i per tant difícil d'entendre per qui no és expert en la matèria, encara que siguen professionals amb una bona preparació. Eixe és un dels defectes que els especialistes assenyalen sovint en l'actual sistema de finançament autònomic: què no és intel·ligible pels ciutadans i, per tant, els "sobirans" de la democràcia no poden fer-se juís sobre el tema per tal que els seus representants puguen prendre decisions que puguen ser enteses per ells.

Un altre defecte, igual o més greu, és que els experts mateixos en el finançament d'unitats administratives subestatals, com són les comunitats autònomes a l'Estat espanyol, no li troben ni caps ni peus al sistema quan s'analitzen els seus resultats: les premisses que es col·loquen al sil·logisme -amb una semblança que pot parer lògica- en realitat donen un resultat que no ho és. O, almenys, no sempre ho és: de vegades funciona i de vegades no. La qual cosa significa que les transferències de recursos que opera no sempre obeeixen a la lògica; fins i tot a la lògica complexa que poden fer servir els especialistes del tema; ni molt menys a la que poden aplicar els ciutadans simplement informats.

La Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics, amb aquest número monogràfic, ha volgut aportar la seua contribució al procés de reflexió, clarificació i divulgació del problema que planteja un sistema fallit de finançament autonòmic. Fallit sobretot perquè ha cronificat les deficiències i els seus biaixos sempre operen en el mateix sentit. Per tant, per reduïts que siguen, tenen un efecte acumulatiu que acaba sent demolidor en forma de dèficits crònics i, per tant, acumulació de deute en el cas d'algunes comunitats autònomes com ara la nostra.

Destacats especialistes en el funcionament de la hisenda pública, molts d'ells autors de diferents treballs que han permés esbrinar i posar en relleu la situació de la Comunitat Valenciana envers el finançament autonòmic, hi aporten les seues visions sobre qüestions generals o puntuals del problema amb un propòsit divulgatiu alhora que rigorós.

Per la meua part, en aquesta presentació, vull donar al lector, no necessàriament especialitzat, un marc que el permeta aproximar-se a un tema complex, com he dit, però important perquè pugua fonamentar les seues opinions en un debat important per a la Comunitat Valenciana i per a Espanya en general.

Perquè la primera cosa que cal dir és que el finançament autonòmic, per molt que el sistema actual perjudique la Comunitat Valenciana -i algunes altres-, no és un tema particular d'una o altres comunitats, sinó que és un assumpte d'Espanya com a conjunt: un "assumpte d'Estat" en la seua literalitat. Perquè quan una comunitat autònoma, que és una part de l'Estat, no pot complir degudament les funcions que l'Estat en conjunt li encomana, és l'Estat en conjunt qui està incomplint el seu autoencàrrec i qui ha de proveir una solució a la fallida.

La Constitució Espanyola, aprovada en referèndum el 6 de desembre de 1978, garanteix la igualtat de tots els espanyols per a gaudir de serveis bàsics en matèria de sanitat, d'educació i d'assistència social -hi inclòs l'habitatge-, serveis la gestió dels quals correspon a les Comunitats Autònomes des del moment en què, no totes al mateix temps, van rebre la transferència de cadascuna d'aquestes competències, sense que això haja de suposar desigualtat entre els ciutadans d'unes i altres comunitats a l'hora de disposar de serveis bàsics.

D'altra banda, les comunitats autònomes tenen també la competència de desenvolupar moltes altres polítiques, pot ser menys peremptòries que els serveis bàsics esmentats, però molt importants per a garantir el normal

funcionament de la vida ciutadana i de l'economia al seu territori: les infraestructures -llevat d'aquelles d'interés general de l'Estat, però incloent-hi les de l'Administració de Justícia-, la conservació del medi ambient, la promoció de la cultura, de la investigació, del desenvolupament tecnològic o les accions de suport a la competitivitat de les empreses són funcions dels poders públics que, a l'Estat espanyol, estan encomanades a les comunitats autònomes en virtut dels seus respectius estatuts d'autonomia que, alhora, són lleis orgàniques de l'Estat.

Tot el volum de competències que correspon exercir a les comunitats autònomes requereix un finançament que, evidentment ha de ser adequat, el que significa que ha de ser suficient, però també -i sobretot- equilibrat. Perquè la suficiència depèn de factors exògens: si globalment no hi ha suficients recursos, cal, globalment també, reduir les prestacions, pujar els impostos o endeutar-nos. Però l'equilibri per a garantir que tots els ciutadans espanyols siguem iguals en el dret a rebre iguals serveis públics fonamentals sense que això s'haja de fer en alguns casos a costa de sacrificar les altres polítiques que ha d'executar la comunitat autònoma, depèn únicament de la voluntat interna de l'Estat per a dissenyar i aprovar un sistema de finançament que distribuisca els recursos -molts o pocs- de manera equitativa.

El sistema de finançament autonòmic espanyol falla des del punt de vista de la suficiència. La crisi econòmica encetada el 2008 ho ha posat en evidència: totes les comunitats autònomes s'han vist en la impossibilitat de mantenir el nivell de prestació de serveis públics bàsics a què havien arribat abans de la crisi. Allò que cal plantejar és si, considerant les prioritats dels ciutadans pel que fa a la despesa pública, caldria que les despeses en aquests serveis bàsics guanyaren pes relatiu en el conjunt de la despesa pública i si, per tant, les comunitats autònomes, com els agents públics dispensadors d'aquests serveis que són, haurien de guanyar pes també en el conjunt de la despesa pública del conjunt de les administracions que formen l'Estat. Algú s'ha preguntat si l'Administració Central té diners suficients -o li'n sobren- per fer-se càrrec de les competències que li han quedat? Perquè hem de reconèixer que té la competència molt important de la Seguretat Social... però que per cobrir-la es dedica també a donar-li bons espentons a la vidriola de les reserves.

Però encara hi ha una altra fallida al sistema que és en la distribució horitzontal dels recursos - la distribució entre les diferents comunitats autònomes dels recursos que, en conjunt, s'assignen a totes elles-. Perquè això genera desigualtat a l'hora que les comunitats autònomes puguen prestar

els serveis als seus ciutadans i, per tant fa que els ciutadans -espanyols tots amb iguals drets segons la Constitució- no siguem iguals en la realitat perquè no hi ha els mateixos recursos per a tots.

Evidentment la comunitat autònoma pot intentar la igualació -desviant recursos de les altres polítiques per a suplir el dèficit de finançament relatiu per als serveis bàsics-. És una opció que, en bona mida, estem obligats a prendre perquè els ciutadans valencians no tinguen pitjors serveis que la resta dels espanyols. Però és una opció que ens fa trampa a nosaltres mateixos: perquè estem perjudicant les altres polítiques, les quals pot-ser a curt termini són menys sensibles per als ciutadans, però a la llarga des-cuidar-les relativament -és a dir, cuidar-les menys que altres comunitats autònomes- perjudica -comparativament- la competitivitat de la nostra economia i la sostenibilitat del nostre territori. I, a més a més, ho fa de manera injusta, perquè el sistema de finançament autonòmic ens hauria de donar recursos per finançar els serveis bàsics dels valencians al mateix nivell que a la resta d'espanyols, i de manera poc intel·ligent des del punt de vista general perquè la Comunitat Valenciana s'ha demostrat històricament -i ara mateix- que és un dels motors de l'economia espanyola: una economia amb capacitat de créixer, de fer-ho amb un component elevat de sector exterior per la via de les exportacions i el turisme, i de fer-ho amb poques ajudes al consum.

És a dir, demanant poques transferències de renda a les famílies per part del sistema públic: el nostre sistema de benestar, tant el gestionat per l'Estat (pensions) com el gestionat per la Generalitat (sanitat, educació, assistència social) gasten menys per habitant que la mitjana estatal, la nostra renda per capita és inferior a la mitjana espanyola i, tot i això, la Comunitat Valenciana és contribuent net al sistema de finançament autonòmic. Tampoc per la inversió pública de l'Estat al nostre territori podem dir que s'estiga aplicant molt de "keynesianisme" a la Comunitat Valenciana -perquè també estem per sota de la mitjana espanyola- i pel que fa a la inversió pública de la Generalitat ja m'he referit a l'estretor pressupostària per assignar-hi recursos.

No li sobren a Espanya els motors econòmics capaços d'aportar recursos al sistema de finançament autonòmic en lloc de demanar-ne. La Comunitat Valenciana està sent un d'ells, però està sent-ho injustament, perquè, com ja he dit, la nostra renda per capita està ara mateix al voltant de deu punts per sota de la mitjana espanyola, després d'un procés de deteriorament des de la meitat dels anys 90 quan havia arribat a igualar-se. Les

raons d'aquest deteriorament relatiu de la renda per capita segurament són diverses encara que pot-ser podríem reduir-les a una: l'errada en la formació de capital descuidant el teixit productiu en privilegiar la inversió improductiva -i especulativa- en el sector immobiliari -inversió pública sumptuària inclosa- de baixa productivitat i molt requeridor de mà d'obra poc qualificada. Això, tot junt, va fer que el numerador del PIB de la Comunitat Valenciana des de principis del segle actual cresquera menys que la mitjana espanyola, que la població cresquera molt per damunt de la mitjana i que, davant la crisi iniciada el 2008, la nostra economia estiguera en una posició més feble. Una balança comercial de la Comunitat Valenciana que, per primera volta, des que hi ha registres, es va tornar deficitària i una taxa d'atur que també es va situar per damunt de la mitjana espanyola són clars indicadors en eixe sentit.

No obstant això, en els últims tres anys l'economia valenciana ha recuperat la capacitat de créixer per damunt de la mitjana i general de nou excedent comercial. A costa, tot s'ha de dir, d'una davallada competitiva brutal, més forta que al conjunt d'Espanya, amb una baixada de salaris més accentuada i una precarització més elevada del mercat laboral. La nostra eixida de la crisi ha estat, per dir-ho així, una "reconversió salvatge" amb tancament massiu d'empreses i reciclatge espontani dels treballadors cap a salaris més baixos -o cap a l'emigració-. Una reconversió on l'administració pública ha estat absent disminuint, fins i tot, el seu paper de "matalap" dels danys socials; no diguem res pel que fa a impulsar o donar suport a iniciatives de transformació del model productiu.

Tot això no ha estat exclusiu de la Comunitat Valenciana. La reconversió "salvatge" també s'ha produït a la resta d'Espanya -no parlem de Grècia o Portugal perquè el nostre marc de comparació és el nostre Estat, on tots els ciutadans tenim el dret constitucional d'estar equiparats en serveis bàsics i de rebre recursos per a convergir en renda per capita si estem per sota de la mitjana-. Tanmateix, però, és evident que la reconversió ha estat més salvatge encara al nostre territori: perquè teníem més sector immobiliari, perquè teníem més empreses petites amb menys capacitat de suportar la crisi i menys capacitat de protegir drets laborals... i perquè la Generalitat ha tingut menys recursos per a fer polítiques de suport a les empreses i als treballadors.

Les errades en l'assignació dels recursos són responsabilitat de qui pren les decisions i de qui els dona suport. Per tant, que els recursos siguin inferiors en un Estat que constitucionalment proclama l'equiparació és

responsabilitat de l'Estat. Una responsabilitat que l'Estat ha incomplert i que la Generalitat ha hagut de pal·liar endeutant-se per a suplir el dèficit de recursos abocats a la Comunitat Valenciana pel sistema de finançament autonòmic respecte dels abocats a la mitjana de les altres comunitats autònomes. Eixe és, sens dubte, un dels motius del nostre deute autonòmic acumulat de més de 41.000 milions, el més alt en termes per capita de totes les comunitats autònomes. Un deute que és una llosa molt pesada en termes financers en forma de càrrega d'interessos -i la situació no pot més que empitjorar si els tipus d'interés inicien una remuntada-, i també una llosa en termes polítics i d'imatge: en termes polítics perquè l'endeutament anul·la l'autonomia perquè els diners prestats, que ara per ara, únicament podem rebre de l'Estat, tenen destinataris concrets (els creditors i proveïdors) i ens obliguen a presentar periòdicament programes economicofinancers de retallades de despesa. I en termes d'imatge perquè transmet una imatge negativa de la capacitat d'administració de la Comunitat Valenciana. Tot junt, a més a més, té l'efecte col·lateral de dificultar -fins a impedir-ho del tot- la possibilitat de la Generalitat de trobar finançament creditici alternatiu als mercats, cronificant així la dependència del govern central.

Tot això ho hem de canviar: ho ha de canviar el Govern d'Espanya i les Corts Generals, perquè hi és la competència i perquè és un problema de l'Estat, d'un Estat que no està funcionant com ell mateix diu, al seu ordenament, que hauria de funcionar.

El Consell, les Corts, les institucions públiques i socials de la Comunitat Valenciana hem posat en relleu el problema públicament i també als fòrums on es gesten les propostes que poden acabar fent-se lleis -el Consell de Política Fiscal i Financera, l'Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal, i el Ministeri d'Hisenda- i, fins i tot, n'hem presentat una que hem debatut amb altres comunitats autònomes per tractar de formar una posició comuna perquè el nou govern d'Espanya pugua abordar el problema el més prompte i de la manera més àgil possible.

Els trets bàsics de la proposta parteixen de les premisses que el sistema de finançament autonòmic ha de ser compatible amb els escenaris financers del Programa d'Estabilitat que defineix l'horitzó del finançament del conjunt de les administracions públiques; ha de garantir un accés igualitari als serveis públics fonamentals per a tots els ciutadans, amb independència del nivell de renda del territori, sempre que l'esforç fiscal siga igual per a tots els contribuents de tots els territoris segons els seus nivells de

renda; ha de proporcionar recursos a les diferents administracions en proporció a les funcions que tenen encomanades, ha de ser sostenible a llarg termini; i ha de fomentar la responsabilitat fiscal, la lleialtat institucional i la comprensió del model pels ciutadans.

Tot això pensem que es pot aconseguir dividint el sistema en tres trams de finançament:

Un tram de *garantia* de Serveis Públics Fonamentals, definint amb precisió quins serien aquests serveis i quin en seria el nivell garantit, que es finançaria assignant un percentatge de la recaptació per l'Estat pels impostos de l'IRPF, l'IVA i els impostos especials, i la distribució entre les comunitats autònomes es faria per unitat de necessitat, és a dir, per habitant corregit per les circumstàncies d'edat o de dependència. El volum de despesa total per aquests conceptes estaria referit al PIB per tal que la despesa pública no es desvinculara de la capacitat de l'economia per a finançar-la. Però, no obstant això, s'establiria un fons de contingència per a estabilitzar la capacitat de despesa en moments de conjuntura econòmica i recaptatòria adversa.

Un tram de *suficiència* per a la resta de competències que han d'atendre les comunitats autònomes (serveis generals de l'administració, medi ambient, habitatge, assumptes econòmics, cultura, seguretat i ordre públic en el cas de comunitats que tenen aquesta competència, etc.), el qual es calcularia tenint en compte indicadors com la població, el PIB, la superfície o la insularitat, fixant un finançament per unitat de necessitat igual per a totes les comunitats en el moment inicial. Els recursos provindrien de la recaptació dels impostos cedits a les comunitats autònomes i de la participació d'aquestes en la recaptació dels impostos de l'Estat al seu territori que no estiga compromesa per a finançar serveis públics bàsics. Aquest tram no tindria mecanisme de garantia ni assegurament conjunt per la qual cosa les oscil·lacions cícliques haurien de ser assimilades per cada comunitat mitjançant mecanismes propis de precaució o d'ajusts fiscals d'ingrés o de despesa.

I, per últim, un tram d'*autonomia*, el qual resultaria dels recursos addicionals que cadascuna de les comunitats lliurement decidira obtenir exercint la seua capacitat normativa en matèria d'impostos propis o d'establir recàrrecs sobre els impostos estatals, d'acord amb un marc normatiu de distribució de fonts tributàries entre administracions que s'hauria d'establir per les Corts Generals.

Així mateix, el sistema tindria tres instruments complementaris: per a promoure la convergència entre Comunitats Autònomes, els quals es nodririen amb recursos del Fons de Compensació Interterritorial i Fons Estructurals Europeus; per a corregir la situació de les Comunitats Autònomes que per l'infrafinançament acumulat han incorregut en un excés d'endeutament; i una contribució revisada de les comunitats forals que sense vulnerar la seua peculiaritat institucional històrica pel que fa a la recaptació dels impostos de l'Estat al seu territori, fera efectius els principis d'equitat, solidaritat interterritorial i transparència.

Tot això, hauria d'implicar, segurament, també modificacions en els mecanismes de gestió tributària -tant de recaptació com de redistribució- al conjunt de l'Estat. Les comunitats autònomes són Estat per a fer despesa pública i també haurien de ser-ho per a participar en la gestió de la recaptació. En aquest sentit, caldria articular la participació a l'agència encarregada de la recaptació dels impostos de totes les administracions que en reben recursos. I igualment caldria que la gestió del sistema d'estabilitat pressupostària i de sostenibilitat financera es fera per un organisme on participaren tots els nivells administratius amb atribucions sobre la despesa i l'ingrés públic, amb decisions preses per majoria qualificada sobre una informació objectiva elaborada per una secretaria tècnica permanent.

La participació en els mecanismes d'ingrés i de distribució fiscal amb pressa de decisions col·legiada afavoriria tant la transparència com la responsabilitat i, per tant, també l'objectivitat, la justícia, la lleialtat i la cohesió entre els territoris i els ciutadans.

Vull convidar tots els lectors d'aquest número de la Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics a llegir amb deteniment les moltes aportacions d'excel·lents autors que han aprofundit en el tema i, des del convenciment que el sistema de finançament autonòmic necessita, per damunt de tot, ser intel·ligible als ciutadans, han fet un encomiable esforç de claredat en les seues exposicions. En un sistema democràtic els ciutadans hem de fer l'esforç de preparar-nos per a ser capaços de prendre les decisions més adequades per a la convivència present i per al futur de les noves generacions. Aquest número de la Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics, sens dubte, ens facilita la tasca.

Estudis

El doble ajust fiscal de la Comunitat Valenciana
Francisco Pérez García y Vicent Cucarella Tormo 20

La sostenibilitat de les finances públiques de la Generalitat
Rafael Beneyto Cabanes 42

Gasto público autonómico y estabilidad presupuestaria
Antonio López Díaz 62

La conciliación entre la estabilidad presupuestaria y una Hacienda autonómica social
Amparo Navarro Faure 86

Problemas de nivelación vertical en el Estado autonómico. Gestión de la estabilidad presupuestaria y suficiencia de recursos para el Estado del Bienestar
José Antonio Pérez García 120

La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: algunas reflexiones sobre los recursos tributarios autonómicos
Jesús Ramos Prieto 150

Financiación autonómica, incumplimientos en materia de estabilidad presupuestaria, responsabilidades y eventual derivación
Germán Orón Moratal 206

Las tasas autonómicas y su función en la financiación de algunos servicios públicos esenciales
Antonia Agulló Agüero 236

Jurisprudència

Los intereses de demora de la prestación farmacéutica ambulatoria
Luis Manent Alonso 264

Financiación autonómica, incumplimientos en materia de estabilidad presupuestaria, responsabilidades y eventual derivación¹

Texto de:
Germán Orón Moratal
Catedrático de Derecho Financiero y Tributario
Universitat Jaume I de Castelló

*"...tal vez mi hígado y mi vesícula sospechaban ya lo que mi razón aún desconocía
o no se atrevía a creer: que escribía esas líneas para la nada".*

Sándor Márai, Lo que no quise decir.

SUMARIO: I. FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y GASTO PÚBLICO: CONCURRENCIA DE RESPONSABILIDADES. II. HIPÓTESIS DETERMINANTES DE RESPONSABILIDADES DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN MATERIA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA. 1. Infracciones y sanciones de Derecho interno. 1.1. Infracciones semejantes a los supuestos de responsabilidad de la LGP. 1.2. Infracciones coincidentes con comportamientos o incumplimientos de la LOEPSF. 1.3. Sanciones. 1.4. Procedimiento sancionador y medidas coercitivas. 2. Infracciones de Derecho comunitario. III. DERIVACIONES DE RESPONSABILIDAD Y RESPONSABLES CULPABLES.

1. El presente trabajo ha sido realizado en el marco de los proyectos de investigación DER2014-56804-P, titulado "La financiación de las entidades locales: innovaciones para garantizar la autonomía local y la sostenibilidad financiera", y "La protección de las libertades fundamentales y los derechos fundamentales en el ordenamiento financiero y tributario", con referencia DER2015-65832-P, financiados por el Ministerio de Economía y Competitividad.

I. Financiación autonómica y gasto público: concurrencia de responsabilidades

La financiación de las Comunidades Autónomas desde su reconocimiento en la Constitución de 1978, podemos decir que ha estado, está y seguirá en tránsito. Desde un primer momento, la proyección de los sucesivos sistemas de financiación ha sido provisional, aunque al inicio de cada nuevo sistema se haya deseado definitivo, estando actualmente en un momento temporal en el que se está demorando con exceso la revisión del modelo de financiación, cuya última revisión es de 2009².

La evolución de esos sistemas ha evidenciado una progresiva reducción de la responsabilidad del Estado en el resultado final de su cuantificación, pues de una situación inicial en la que el Estado asumía la transferencia de fondos que no fuera cubierta por la recaudación de los al principio pocos tributos cedidos, se pasó poco a poco a una mayor corresponsabilidad fiscal por parte de las Comunidades Autónomas, al estar cedidos, total o parcialmente, la mayoría de impuestos estatales (la excepción más relevante es el impuesto sobre sociedades), e incluso en muchos de ellos con competencias normativas que pueden incidir en la cuantificación de los mismos. Y debe decirse que el establecimiento de beneficios fiscales, que es una de las prácticas más destacables en el ejercicio de esas competencias normativas, ya supone una decisión de gasto por el menor ingreso público que se generará.

Al margen de los problemas de cuantificación de las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma, cuya responsabilidad es compartida por Estado y CCAA, aun cuando es el Estado quien finalmente aprueba las leyes que normativizan los acuerdos previos del Consejo de Política Fiscal y Financiera, la financiación a través de ingresos tributarios ha ido creciendo en sus posibilidades por parte de las Comunidades Autónomas, sin

2. Durante la breve legislatura del primer semestre de 2016, la Comisión de Hacienda y Administraciones Públicas del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 16 de marzo de 2016, acordó aprobar con modificaciones la Proposición no de Ley sobre la corrección del sistema de financiación autonómica, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto y publicada en el "BOCG. Congreso de los Diputados", serie D, núm. 24, de 29 de febrero de 2016. La proposición, dirigida al Gobierno que se constituya y que no llegó a existir, instaba, entre otros puntos, a "1. Empezar de manera urgente la reforma del sistema de financiación autonómica, para garantizar la prestación de los servicios públicos esenciales en todas las Comunidades Autónomas, de manera que todos los ciudadanos, con independencia de donde vivan, accedan en igualdad de condiciones a dichos servicios".

dejar de estar condicionada por el Estado, tanto por lo establecido en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante LOFCA), como la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, que regula el sistema de financiación de las CCAA de régimen común.

Por otro lado, si la modificación en 2009 del art. 6 de la LOFCA, pretendía facilitar la posibilidad de establecimiento de tributos propios por las CCAA, la realidad es que el efecto no se ha producido, si bien por causas no siempre homogéneas, pues en unos casos, cuando se ha tratado de impuestos con carácter extrafiscal, el Tribunal Constitucional no siempre ha estado situado en la misma posición de facilitar ese comportamiento (quizá el caso más relevante, pero no el único, de interpretación restrictiva del TC sea el de la reciente sentencia 74/2016, de 14 de abril de 2016, en la que como es habitual en los últimos años también hay votos particulares discrepantes), mientras que en otros casos, ante nuevos impuestos autonómicos con clara vocación recaudatoria, como sucedió con el que gravaba los depósitos en entidades financieras, el Estado podemos decir que lo expropió a las CCAA que lo habían establecido, compensando por ello, e impidió que lo crearan aquellas que aún no lo habían hecho.

Por tanto, el Estado sigue ocupando una posición preminente en la posibilidad de financiación autonómica, así como en la determinación de las respectivas necesidades de gasto, con la circunstancia de que la liquidación definitiva de cada anualidad en los últimos años, ha venido provocando una minoración respecto de las previsiones tomadas como referencia para cuantificar los anticipos, con el devastador efecto que ello supone.

La insuficiencia del sistema de financiación para un gran número de Comunidades Autónomas -entre las que ocupa un lugar destacado la Comunidad Valenciana³-, inicialmente sólo tenía un efecto claramente económico, el déficit, y la posibilidad de obtener recursos por otras vías, que no evitaban el déficit, pero sí permitía disponer de liquidez, que empujaba a la financiación a crédito, y que no es otra la situación actual con el Fondo de Liquidez Autonómico, siendo el Estado el prestamista. Mayor deuda y mayor déficit fueron muchos años una circunstancia exclusiva-

3. Al margen de los resultados estadísticos anualmente facilitados tanto por el Ministerio de Hacienda, que así lo confirman, en el Informe sobre la deuda, déficit y financiación de la Comunidad Valenciana, 2013, de la Comisión de Economía del Alto Consejo Consultivo de la Comunidad valenciana, se afirma que "los ingresos quedaron siempre, en la CV, por debajo de la media de todas las CC.AA", pág. XIX (accesible en <http://www.presidencia.gva.es/documents/80920710/80950149/Informe+Financiaci%C3%B3n+Final+12+11+13.pdf/1f966b00-0147-42d9-bcd7-2c966afd9bcb>).

mente económica, que también afecta al Estado, y que periódicamente se podía corregir con la privatización de servicios o enajenación de bienes patrimoniales.

Sin embargo, la situación cambió cualitativamente cuando se juridificó el déficit excesivo como consecuencia de las obligaciones asumidas en el ámbito de la Comunidad Europea, fundamentalmente con el objetivo de disponer de la moneda única, que a día de hoy aún seguimos teniendo muchos países de la Unión Europea.

La prohibición de déficits excesivos ha pasado por diversos momentos, con cierta elasticidad, pues tras un inicial rigor, cuando los incumplidores fueron países como Alemania y Francia se pasó a un mayor relativismo, aunque la excesiva relajación llevó a la adopción de nuevas medidas en el Ordenamiento Comunitario europeo cuando los incumplidores comenzaban a ser otros, medidas que se identifican habitualmente con el Six-Pack y el Two-Pack. Pues bien, como ha señalado RUIZ ALMENDRAL, ninguna de las sucesivas reformas del sistema de financiación autonómica ha tenido "en cuenta el endeudamiento o los objetivos de déficit y deuda, que se establecen por vez primera en 1997 en la Unión Europea... La desconexión entre gasto e ingreso es evidente, de forma que no hay comunicación entre los acuerdos de consolidación presupuestaria y las diferentes reformas del sistema, ni desde luego tampoco al sistemático incumplimiento de las reglas de endeudamiento establecidas en la LOFCA"⁴.

La doctrina del TC, reafirmada con más intensidad en los últimos años y de la que se hace eco la reciente sentencia 101/2016, de 25 de mayo, insiste en la corresponsabilidad en el sistema de financiación y la no exclusividad estatal en la determinación de los recursos, como se desprende del siguiente razonamiento:

"que la autonomía financiera de los entes territoriales queda estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige «la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas» (por todas, SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 5, y 109/2011, de 22 de junio, FJ 5). Ahora bien, para valorar si una determinada Comunidad Autónoma goza de recursos suficientes para ejercer la autonomía financiera constitucionalmente consagrada es preciso atender al conjunto de los recursos de que puedan disponer y a las competencias que le han sido atribuidas (SSTC 13/2007, FJ 5, y

4. En "Estabilidad presupuestaria y financiación autonómica", en la obra colectiva *Integración fiscal europea y sistemas financieros nacionales*, European inkings (EUI) I, IVAP-UPV, 2013, pág. 178.

109/2011, FJ 5). Dicho de otro modo, la suficiencia financiera depende de muchas variables, tales como «las necesidades traducidas en el gasto público generado por el funcionamiento efectivo de las competencias asumidas» (SSTC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 8; y 13/2007, FJ 5). «Por otra parte, la suficiencia financiera, como principio ligado a la autonomía financiera, se refiere a la totalidad de recursos de que disponen las Comunidades Autónomas para el efectivo ejercicio de las competencias asumidas, no encontrándose limitada, por tanto, a un único recurso, como son, las transferencias garantizadas por el Estado (SSTC 13/2007, FJ 5; 58/2007, de 14 de marzo, FJ 3; 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 8; y 213/2012, de 14 de noviembre, FJ 5), lo que implica que no resulta determinable «en función de una singular fuente de ingresos individualmente considerada y su eventual reducción» (SSTC 32/2012, de 15 de marzo, FJ 7; y 123/2012, de 5 de junio, FJ 7).

»Además, encuentra un límite evidente en la propia naturaleza de las cosas y, en particular, en el marco de las posibilidades reales del sistema financiero del Estado en su conjunto (SSTC 13/2007, FJ 5; 31/2010, de 28 de junio, FJ 130; 133/2012, de 19 de junio, FJ 4, y 213/2012, FJ 5), garantizando sólo un nivel mínimo de recursos que permita el ejercicio de las competencias autonómicas (SSTC 13/2007, FJ 5; 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 8, y 32/2012, de 15 de marzo, FJ 7). En cualquier caso, no hay que descuidar que aun cuando el endeudamiento es uno de los recursos posibles que nutren a las haciendas autonómicas de conformidad con el art. 157.1 e) CE, este instrumento de financiación «tiene siempre una contrapartida que no puede obviarse, pues supone siempre un mayor gasto futuro en concepto de intereses, por lo que un endeudamiento descontrolado pone también en peligro, si cabe incluso más, la propia suficiencia financiera» (STC 171/2014, de 23 de octubre, FJ 6)".

El TC, pues, ante la diversidad de fuentes de financiación, y en relación con la estabilidad presupuestaria, viene a distinguir entre el gasto y el pago, partiendo de que las CCAA tienen un margen más que suficiente para decidir sus políticas de gasto, seleccionando las prioridades y en caso de necesidad acordando las medidas de reducción de gastos o incremento de ingresos que consideren oportunos, adquiriendo relevancia la legislación de estabilidad presupuestaria para el cumplimiento cuando no se atiende a los pagos de las obligaciones previamente contraídas, y surgidas de la libre decisión autonómica.

Los procedimientos de déficit público excesivo pueden concluir con la imposición de sanciones a los Estados miembros, pero también pueden

conllevarlas otros comportamientos que se separen de las exigencias de la supervisión presupuestaria europea. A su vez, el Estado, tras la modificación del art. 135 CE en el verano de 2011, aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), en la que también se prevén determinadas situaciones que pueden comportar sanciones aunque no se califiquen así, del mismo modo que en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno se tipificaron infracciones en materia presupuestaria.

Estas sanciones u otras responsabilidades que pueden darse, es posible que tengan un claro autor del comportamiento que ha merecido tal respuesta, mientras que en otros casos esa responsabilidad puede ser compartida o concurrente, como compartido es el sistema de financiación autonómico. La citada LOEPSF, en su art. 8 contempla el denominado Principio de responsabilidad, en los siguientes términos:

"1. Las Administraciones Públicas que incumplan las obligaciones contenidas en esta Ley, así como las que provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa europea o las disposiciones contenidas en tratados o convenios internacionales de los que España sea parte, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado.

En el proceso de asunción de responsabilidad a que se refiere el párrafo anterior se garantizará, en todo caso, la audiencia de la administración o entidad afectada".

En la misma dirección, la D. Ad. 2ª de la propia Ley establece la responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho de la Unión Europea o de tratados o de convenios internacionales de los que España sea parte, cuyo régimen de derivación se desarrolla en el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea, y sobre el que la Comunidad de Canarias presentó un conflicto positivo de competencia, que fue desestimado por el TC en sentencia 31/2016, de 18 de febrero, y cuya legalidad también ha sido confirmada por el TS en la sentencia 1524/2016 de 24 de junio de 2016 (rec. 346/2013). El sistema de repercusión de responsabilidades tiene su antecedente en la previa legislación de estabilidad presupuestaria, establecido por primera vez en el art. 4 de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria, que en su redacción

original estableció que en caso de incumplimientos por las Comunidades Autónomas que «provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la Unión Europea como consecuencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado». Con posterioridad, tras su reforma mediante el artículo único.5 de la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, dicho procedimiento se trasladó al artículo 7.4, manteniéndose la redacción. Junto a esa previsión también se incorporaron otras de similar naturaleza en distintos ámbitos sectoriales, tal y como ha sintetizado ORDÓÑEZ SOLÍS⁵.

Sin embargo, la redacción del art. 8 transcrito es censurable por las hipótesis que contempla como causantes de derivación de responsabilidad. En efecto, comienza refiriéndose a *Las Administraciones Públicas que incumplan las obligaciones contenidas en esta Ley, que las une a las que provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de los compromisos asumidos por España*, para prever en ambas hipótesis que *asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado*. En el caso de incumplimientos de las obligaciones establecidas en la propia Ley, cabe pensar que cada uno responderá de las que la misma Ley prevé, y en caso de que esos incumplimientos comporten otras responsabilidades ante la Unión Europea o por vulnerar tratados internacionales, será cuando se podrá dar la circunstancia de derivar la responsabilidad a una o varias Administraciones distintas de la del Estado, o asumir la parte en caso de que concurran con ésta en el incumplimiento causante de la responsabilidad.

Por tanto, en relación con las CCAA, cabe distinguir distintas hipótesis que pueden dar lugar a la exigencia de responsabilidad y a la derivación de la responsabilidad. La exigencia de responsabilidad se dará por los incumplimientos que lo sean del derecho interno, fundamentalmente de la LOEPSF, y en su caso de la Ley de transparencia. En cambio, la derivación de responsabilidad requerirá que por la UE se haya sancionado o impuesto una medida que cause un daño al Estado, quien después trasladará la responsabilidad a quien hubiera podido ser causante del mismo, de forma exclusiva, o en su caso concurrente⁶.

5. ORDÓÑEZ SOLÍS, D., "¿Cómo se derivan entre las administraciones españolas las responsabilidades financieras por el incumplimiento del derecho de la Unión Europea?", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 51, 2015, pág. 537 y ss.

6. Vid. AZPITARTE SÁNCHEZ, M., "¿Quién ha de pagar el incumplimiento del derecho de la Unión, el Estado o las Comunidades Autónomas? A propósito de algunos aspectos de interés del informe del Consejo de Estado español de 15 de diciembre de 2010", *Revista d'estudis autonòmics i federals*, N.º 15, 2012, págs. 85-123.

II. Hipótesis determinantes de responsabilidades de Administraciones públicas en materia de estabilidad presupuestaria

Como ya se ha indicado, nos centraremos en supuestos o incumplimientos relacionados con la estabilidad presupuestaria que pueden dar lugar a responsabilidad por vulneración del Derecho Comunitario Europeo, o del Derecho interno, si bien no son estos los únicos incumplimientos que en relación con la actividad financiera de las Administraciones Públicas han podido darse, y como ejemplo podemos citar las correcciones financieras de los fondos europeos o el del régimen de la recuperación de ayudas de Estado así calificadas y el incumplimiento, pues al amparo de los arts. 108 y 260 del TFUE, y del Reglamento 659/1999 pudieron dar lugar a la imposición de multas coercitivas o multas globales a los Estados incumplidores, circunstancia que desde la derogación del Reglamento citado por el 1589/2015 del Consejo, de 13 de julio de 2015, que establece normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, ya no es posible sancionar a los Estados, pues como se dice en el antecedente 16, "Las multas y las multas coercitivas no son de aplicación a los Estados miembros, ya que estos tienen la obligación de cooperar lealmente con la Comisión, de conformidad con el artículo 4, apartado 3, del TUE, y de facilitarle toda la información que la Comisión necesite para el desempeño de sus funciones en el marco del presente Reglamento". Actualmente, dichas sanciones solo pueden imponerse a las empresas incumplidoras, y que son distintas de la devolución del importe de las ayudas. En el caso de las correcciones financieras de fondos europeos, tampoco se trata de sanciones cuyos importes se derivan a los gestores de los mismos, sino de la devolución de las cantidades previamente percibidas y gastadas⁷, si bien habrá menos recursos disponibles para otros fines.

Distinguiremos, exclusivamente en el ámbito sancionador, entre las hipótesis que pueden generar responsabilidades que derivan del Derecho

7. Sobre toda esta problemática, y sobre cuestiones relacionadas con la imposición de multas por incumplimiento de la recuperación de ayudas cuando así podía ser, véase el trabajo anteriormente citado de ORDÓÑEZ SOLÍS. También con el régimen ya derogado, PÉREZ BERNABEU, B., *La recuperación de las ayudas de Estado. Principios y procedimiento.*, IEF, 2013.

interno, en primer lugar, y las del Derecho comunitario, en segundo lugar. La ratificación por la Ley Orgánica 3/2012, de 25 de julio, del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria firmado el 2 de marzo de 2012 (en adelante TCEG), no constituye auténtico Derecho Comunitario europeo, pues el TCEG es un tratado internacional no suscrito por todos los Estados miembros.

Por las disposiciones de Derecho Comunitario se había establecido y definido el principio de déficit público no excesivo, que comporta que el déficit no exceda del 3% del PIB, y la deuda pública no exceda del 60% del PIB. Sin embargo, el citado TCEG ha modificado sensiblemente el límite que se refiere al déficit, pues ahora se exigirá que la situación presupuestaria de cada Estado (Parte contratante) sea de equilibrio o de superávit, lo cual se considera respetado, como dispone el art. 3.1,b), «si el saldo estructural anual de las administraciones públicas alcanza el objetivo nacional específico a medio plazo, definido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado, con un límite inferior de déficit estructural del 0,5% del producto interior bruto a precios de mercado. Las Partes Contratantes garantizarán la rápida convergencia hacia su respectivo objetivo a medio plazo».

Las referencias comunitarias y las del TCEG no son coincidentes, aun cuando sean estas últimas vinculantes para los signatarios. De hecho, en los límites que se han fijado por el art. 11 de la LOEPSF, se admite una desviación del 0,4 % del PIB si concurren las circunstancias legalmente previstas, y en relación con la deuda pública ha mantenido la referencia del 60%, sin perjuicio de que la redacción del art. 135 CE establece que no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Ese es el objetivo para 2020, siendo la DT 1ª la que establece los criterios para el periodo transitorio hasta entonces, estableciéndose anualmente los objetivos de estabilidad, en el marco de los objetivos que el Estado se compromete o asume cumplir ante la Unión Europea, y cuya fijación para las CCAA tampoco ha estado exenta de problemas, como pusieron de manifiesto las diversas sentencias del TS de 10 de mayo de 2016 (recursos 374, 383, 385, 511/2013 y 241/2014).

La circunstancia de que unas mismas conductas, como se verá, puedan tener cabida en presupuestos contemplados en la legislación española, tanto como tipos infractores, como generadores de responsabilidad administrativa o contable, y también en el Derecho comunitario, obliga a esta diferenciación, para así determinar en qué casos no puede haber una exigencia doble de responsabilidad, o si tras la exigencia de responsabilidad, y eventual derivación a otra Administración, ésta pudiera también llevar a cabo otros procedimientos cerca de responsables culpables que puedan reducir o evitar el daño.

1. Infracciones y sanciones de Derecho interno

En relación con el Derecho interno, en la LOEPSF se establecen una serie de medidas preventivas, correctivas y coercitivas. Entre las correctivas hay alguna que pudiera suponer un efecto equivalente al daño por lucro cesante, pues el comportamiento por la Comunidad Autónoma, o en su caso la Corporación local, puede suponer que se dejen de percibir subvenciones, aunque como daño emergente, es en las medidas coercitivas (arts. 25 y 26) donde puede producirse, y que se aplican de forma escalonada según se vayan dando incumplimientos, pudiendo consistir en depósitos con intereses del 0,2% de su PIB nominal; depósito sin intereses (cuando no se adoptan medidas a los 3 meses); y conversión en multa coercitiva del depósito e intervención de una "comisión expertos".

Sin duda estas últimas medidas tienen una clara repercusión en los ciudadanos de la respectiva Administración, pues se detraerán recursos disponibles inicialmente para otras finalidades, que deberán destinarse al pago de la multa.

Pues bien, todas estas medidas se asientan sobre el incumplimiento de los objetivos de estabilidad, o de deuda, o de la regla de gasto o cuando el periodo medio de pago a los proveedores de la Comunidad Autónoma supere en más de 30 días el plazo máximo de la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos a contar desde la alerta dada por el Ministerio.

Ciertamente, las posibilidades de control por parte de la Administración del Estado sobre las conductas y comportamientos de las CCAA en este punto son discutibles, si bien han venido recibiendo el respaldo de la mayoría del TC, como resulta de las distintas sentencias dictadas hasta la fecha⁸, con interesantes votos particulares, siendo la última de ellas la STC ya citada 101/2016. La realidad es que puede llegarse a los efectos legalmente previstos, y que no son más que una medida que reprocha los comportamientos habidos por la Administración pública afectada.

Hasta la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y al margen las normas autonómicas en las que es habitual relacionarlo con la responsabilidad disciplinaria, las únicas previsiones de conductas reprochables fuera del ámbito penal estaban en la Ley General Presupuestaria, donde los arts. 176 y siguientes contienen la regulación de lo que se califica como infracción, pero donde no hay una verdadera sanción, pues la reacción del ordenamiento es que se produzca la indemnización del daño. También en

8. Sobre ello me permito la remisión a mi trabajo "Sobre la constitucionalidad de la ley orgánica de estabilidad presupuestaria y la ausencia de valoración del art.153 CE," FORO-UCM (Madrid). Num. 1 (18), 2015, pp. 395-407.

la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, en la que los arts. 52 y siguientes se contemplan infracciones con sus respectivas sanciones. Es más, de conformidad con el art. 176 LGP, cualquier vulneración de la misma con dolo o culpa grave puede conllevar la consecuencia de indemnizar⁹.

Se trata de supuestos de responsabilidad personalizados que afectan a autoridades, funcionarios o personal al servicio del sector público, a diferencia, en principio, de las conductas que pueden comportar las medidas correctivas o coercitivas anteriormente indicadas, y cuyas consecuencias se proyectan sobre la misma Administración.

La ley de transparencia introdujo una serie de infracciones con sus sanciones¹⁰ en relación con la gestión económico-presupuestaria, considerándose todas como muy graves, pero únicamente si son culpables (art. 28). Obviamente el elemento subjetivo de la culpabilidad es necesario que concurra para considerar realizado el tipo de cualquier infracción, pero en ocasiones, entre la simple negligencia y el dolo, en otros ámbitos se diferencia entre infracciones leves, graves y muy graves. Ante la ausencia de distinción, aquí todas serán muy graves sea cual sea el grado de culpabilidad, sin perjuicio de que la propia conducta pueda recibir otras respuestas de conformidad con lo establecido en otras normas, que en la medida que no sean sanciones, no podrá plantearse la hipótesis de una doble sanción y su prohibición por el principio *ne bis in idem*. De hecho, la misma Ley 19/2013 en su art. 30.7, establece la suspensión de este procedimiento sancionador cuando los hechos estén tipificados como infracción en una norma administrativa especial hasta la terminación del que se sustancie por la otra norma, pero también establece que no se considerará normativa especial la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, respecto de las infracciones previstas en el artículo 28, pudiéndose tramitar el procedimiento de responsabilidad patrimonial simultáneamente al procedimiento sancionador.

9. Dicho precepto dispone: "Las autoridades y demás personal al servicio de las entidades contempladas en el artículo 2 de esta ley que por dolo o culpa graves adopten resoluciones o realicen actos con infracción de las disposiciones de esta ley, estarán obligados a indemnizar a la Hacienda Pública estatal o, en su caso, a la respectiva entidad los daños y perjuicios que sean consecuencia de aquellos, con independencia de la responsabilidad penal o disciplinaria que les pueda corresponder"

10. Sobre estas cuestiones se ha ocupado también HERRERO PRIETO, A., "Las infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Aproximación al ordenamiento jurídico autonómico", en *Revista jurídica de Castilla y León*, N.º. 33, 2014, accesible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4700257&torden=1&info=link>

Sin embargo, a efectos de fijar la responsabilidad, en la LGP sí se distingue entre si ha habido dolo (en cuyo caso la responsabilidad alcanzará a todos los daños y perjuicios que conocidamente deriven de la resolución adoptada con infracción) o culpa grave (sólo se responderá de los daños y perjuicios que sean consecuencia necesaria del acto o resolución ilegal), no exigiéndose la responsabilidad si la culpa no fuera grave o si es simple negligencia.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que el ámbito subjetivo de infractores de la Ley de transparencia son los altos cargos, mientras que la responsabilidad establecida en la LGP es más amplia, pues afecta tanto a altos cargos, que son autoridades, como a demás personal al servicio del sector público. Dice HERRERO PRIETO que "han de resultar excluidos, y por lo tanto no afectados por estas previsiones, aquellos altos cargos que tengan la condición de cargos electos"¹¹. Entendemos que ello no debe ser exactamente así, los altos cargos electos pueden cometer las infracciones que después veremos, si bien lo que deriva de la ley es que no puedan ser sancionados con la pérdida del cargo electo. El art. 25.3 dispone que "La aplicación a los sujetos mencionados en los apartados anteriores de las disposiciones contenidas en este título no afectará, en ningún caso, a la condición de cargo electo que pudieran ostentar". Esto es, la condición de alto cargo -y como ejemplo evidente por citarlos el propio art. 25, los miembros de las Juntas de Gobierno de las Entidades Locales-, pueden ser sujetos activos de la infracción, pero si son sancionados no podrán perder la condición de cargo electo.

A continuación veremos de forma singular las distintas infracciones tipificadas y las relaciones que guardan con otras conductas previstas en las leyes de carácter presupuestario, y que en muchos supuestos concretan actuaciones que se separan de los principios a que debe someterse la actuación de los altos cargos. En realidad hay dos grupos, pues parte de las infracciones del art. 28 se corresponden, bien con las calificadas como infracciones en la LGP (apartados a, b, c, d, e, p), de las que nos ocuparemos en primer lugar, bien con incumplimientos de previsiones de LOEPSF (restantes apartados). De las sanciones propias de la Ley de Transparencia y del procedimiento para su imposición, nos ocuparemos tras el análisis de las distinguidas conductas tipificadas.

11. "Las infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria... cit., pág. 13/23, accesible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4700257&torden=1&info=link>

1.1. Infracciones semejantes a los supuestos de responsabilidad de la LGP

Las infracciones que tipifica el art. 28 de la Ley 19/2013, que tienen esta característica¹², en muchos casos también coinciden con la redacción de leyes autonómicas reguladoras de su propia hacienda. La primera es una infracción similar a la del art. 177, a) LGP (Haber incurrido en alcance o malversación en la administración de los fondos públicos), y que conforme la propia LGP establece, esa responsabilidad será exigida por el Tribunal de Cuentas mediante el oportuno procedimiento de reintegro por alcance de conformidad con lo establecido en su legislación específica. El art. 72 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, del funcionamiento del Tribunal de Cuentas, dispone que se entenderá por alcance el saldo deudor injustificado de una cuenta o, en términos generales, la ausencia de numerario o de justificación en las cuentas que deban rendir las personas que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, ostenten o no la condición de cuentadantes ante el Tribunal de Cuentas.

La consecuencia en la legislación presupuestaria en estos casos es la indemnización del daño y perjuicio causado, medido según el grado de culpabilidad. Por lo que si no hay daño no habrá responsabilidad, mientras que en el ámbito de la auténtica infracción se realizará y se podrá sancionar aunque no haya daño.

En general se trata de incumplimiento culpable de las normas que afectan a los recursos públicos, donde no sólo están los tributarios, sino también los patrimoniales y la deuda pública, y también en derechos que deriven, por ejemplo, de la imposición de multas, y en cuya percepción se infrinja la correspondiente norma, insistimos, de forma culpable. O el incumplimiento de normas referidas al empleo de los recursos, esto es, al gasto público, a la infracción de normas reguladoras del procedimiento de gasto y pago, pues incluye conductas que pueden comportar irregularidades aunque hubiera

12. a) *La incursión en alcance en la administración de los fondos públicos cuando la conducta no sea subsumible en ninguno de los tipos que se contemplan en las letras siguientes.*

b) *La administración de los recursos y demás derechos de la Hacienda Pública sin sujeción a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación o ingreso en el Tesoro.*

c) *Los compromisos de gastos, reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o en la de Presupuestos u otra normativa presupuestaria que sea aplicable.*

d) *La omisión del trámite de intervención previa de los gastos, obligaciones o pagos, cuando ésta resulte preceptiva o del procedimiento de resolución de discrepancias frente a los reparos suspensivos de la intervención, regulado en la normativa presupuestaria.*

e) *La ausencia de justificación de la inversión de los fondos a los que se refieren los artículos 78 y 79 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o, en su caso, la normativa presupuestaria equivalente de las administraciones distintas de la General del Estado.*

p) *El incumplimiento de la obligación de rendir cuentas regulada en el artículo 137 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria u otra normativa presupuestaria que sea aplicable.*

crédito suficiente, como por ejemplo ordenar un pago por importe superior al comprometido, aunque inferior al disponible; o no reconocer culpablemente una obligación, o una vez reconocida no pagarla de forma culposa, y donde los intereses devengados será el daño. O también la existencia de pagos reintegrables por indebidos, que es el supuesto que el art. 177, d) LGP contempla como generador de responsabilidad indemnizatoria del daño.

La nulidad del acto no comportará necesariamente la devolución por el particular, singularmente si cumplió su obligación.

La infracción del art. 28 letras d) y p), son una especificación de conductas que suponen un incumplimiento de determinadas disposiciones reguladoras del procedimiento de gasto y pago y que en la LGP no está singularizada como infracción que comporte responsabilidad, como no lo está la falta de contabilización de obligaciones, aunque ello no significa que no pueda exigirse aquella si se produce un daño o perjuicio a la Hacienda Pública, pues por partida doble podemos encontrar tal posibilidad en la LGP. Por un lado el art. 177, entre las infracciones incluye en el apartado f) la de "Cualquier otro acto o resolución con infracción de esta ley", cuando concurren dolo o culpa grave, y el art. 176 LGP ya citado.

Al margen de otros efectos, con ello se puede reforzar la posición del interventor, que con frecuencia tantos problemas encuentra en el desarrollo de su actividad, singularmente en algunas Entidades locales, pero no sólo. Ahora bien, no debe desconocerse que con el paso de los años los supuestos de intervención previa se han ido reduciendo, como he puesto de relieve en otro lugar¹³, sin perjuicio de que la tipificación como infracción administrativa de la omisión de la fiscalización previa cuando sea obligatoria, o la omisión del procedimiento de resolución de discrepancias si hay reparos, pueda tener un mayor y mejor cumplimiento de la normativa presupuestaria.

La ausencia de justificación de fondos se refiere a la falta de justificación de los anticipos de caja fija, fondos de maniobra y pagos a justificar, coincidiendo parcialmente con el contenido del art. 177,e) LGP, pues de conformidad con éste también dará lugar a responsabilidad y se deberá indemnizar el daño o perjuicio por la ausencia de justificación de subvenciones.

Se echa en falta la tipificación como infracción de no presentar los presupuestos para su discusión y en su caso aprobación. En efecto, si la ausencia de rendición de cuentas tiene consecuencias jurídicas, la no presentación de los

13. En "Controles del principio de estabilidad presupuestaria: de Derecho interno y control europeo" en *I Encuentro de Derecho Financiero y Tributario*, IEF, Doc. nº 18/2012, Madrid, pág 49-58, accesible en http://www.ief.es/contadorDocumentos.aspx?URLDocumento=/documentos/recursos/publicaciones/documentos_trabajo/2012_18.pdf y en "Control a posteriori (interno y externo) y control europeo", en *El alimento del estado y la salud de la res pública: orígenes, estructura y desarrollo del gasto público en Europa*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2013, pág. 459-472.

proyectos de presupuestos, como mucho las tienen políticas, y en ocasiones se ha asistido a abusos en entidades locales en las que se han prorrogado en varias anualidades los últimos presupuestos aprobados, y ello no por rechazarse el proyecto de presupuestos, sino por no haberse presentado el correspondiente proyecto, y por tanto incumpliendo la ley reguladora de haciendas locales. Algo, no obstante, se avanzó con la introducción de la Disposición Adicional 16ª de la LBRL, al permitir la aprobación de determinadas medidas, como la aprobación del presupuesto cuando haya uno prorrogado, pero claro, ello presume la existencia de la previa presentación y rechazo por la mayoría.

1.2. Infracciones coincidentes con comportamientos o incumplimientos de la LOEPSF

En los restantes apartados del art. 28, la ley tipifica como infracciones el incumplimiento de una serie de conductas previstas en la LOEPSF¹⁴, que se

14. f) *El incumplimiento de la obligación de destinar íntegramente los ingresos obtenidos por encima de los previstos en el presupuesto a la reducción del nivel de deuda pública de conformidad con lo previsto en el artículo 12.5 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y el incumplimiento de la obligación del destino del superávit presupuestario a la reducción del nivel de endeudamiento neto en los términos previstos en el artículo 32 y la disposición adicional sexta de la citada Ley.*

g) *La realización de operaciones de crédito y emisiones de deudas que no cuenten con la preceptiva autorización o, habiéndola obtenido, no se cumpla con lo en ella previsto o se superen los límites previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, y en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.*

h) *La no adopción en plazo de las medidas necesarias para evitar el riesgo de incumplimiento, cuando se haya formulado la advertencia prevista en el artículo 19 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.*

i) *La suscripción de un Convenio de colaboración o concesión de una subvención a una Administración Pública que no cuente con el informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas previsto en el artículo 20.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.*

j) *La no presentación o la falta de puesta en marcha en plazo del plan económico-financiero o del plan de reequilibrio de conformidad con el artículo 23 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.*

k) *El incumplimiento de las obligaciones de publicación o de suministro de información previstas en la normativa presupuestaria y económico-financiera, siempre que en este último caso se hubiera formulado requerimiento.*

l) *La falta de justificación de la desviación, o cuando así se le haya requerido la falta de inclusión de nuevas medidas en el plan económico-financiero o en el plan de reequilibrio de acuerdo con el artículo 24.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.*

m) *La no adopción de las medidas previstas en los planes económico-financieros y de reequilibrio, según corresponda, previstos en los artículos 21 y 22 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.*

n) *La no adopción en el plazo previsto del acuerdo de no disponibilidad al que se refieren los artículos 20.5.a) y 25 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, así como la no constitución del depósito previsto en el citado artículo 25 de la misma Ley, cuando así se haya solicitado.*

ñ) *La no adopción de un acuerdo de no disponibilidad, la no constitución del depósito que se hubiere solicitado o la falta de ejecución de las medidas propuestas por la Comisión de Expertos cuando se hubiere formulado el requerimiento del Gobierno previsto en el artículo 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.*

o) *El incumplimiento de las instrucciones dadas por el Gobierno para ejecutar las medidas previstas en el artículo 26.1 LOEPSF.*

deben adoptar en el marco de las medidas preventivas, correctivas y coercitivas que la propia Ley establece, y cuya omisión, con esta tipificación, también se puede sancionar, además de ser causa para pasar de una fase a otra en la LOEPSF y que puede llegar a la imposición de multas coercitivas. La constatación de la realización de la conducta coincidente con el tipo infractor irá vinculada a la adopción de las medidas que la LOEPSF prevé, y a tal efecto el eventual informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, previsto en el art. 21 de su ley reguladora (Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre) las puede condicionar¹⁵, en la medida que la ausencia de dicho informe puede indicar la ausencia del elemento subjetivo de culpabilidad. Como ya se ha dicho, una de las últimas consecuencias de la no adopción de medidas, o de su incorrección, puede dar lugar a multas coercitivas del 0,2% del PIB, e incluso la ausencia de constitución del depósito puede ser constitutivo de infracción.

La infracción de no reducir la deuda o el endeudamiento, cabe decir que se trata de una infracción que está pensada, aunque no se exprese así, para las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, por incumplimiento de reducción de la deuda pública si tienen mayores ingresos, o del endeudamiento si tienen superávit en la liquidación del presupuesto. Además, también hay que apuntar las complejidades que presenta la aplicación de lo previsto en el art. 32 LOEPSF, y en lo que no podemos entrar aquí, y que llevó a que se hiciera público por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas una nota informativa sobre la aplicación del mismo¹⁶, y todo ello sin perjuicio de que gran parte del contenido de la D. Ad. 6ª es transitorio, y aunque previsto inicialmente para 2014, se ha venido prorrogando, y para 2016 así lo hace la disposición adicional 82 de la Ley 48/2015, de 29 de octubre.

15. *Artículo 21 Informe sobre la aplicación de los mecanismos de corrección previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal podrá informar sobre la conveniencia de activar las medidas preventivas, correctivas y coercitivas previstas en el capítulo IV de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, así como sobre el seguimiento de las que se hubieran adoptado, especialmente por parte de las Administraciones que ejerzan la tutela financiera de las Entidades Locales, con ocasión de la publicación trimestral en términos de contabilidad nacional de las operaciones no financieras del conjunto del sector de las Administraciones Públicas, por cada uno de sus subsectores y de cada comunidad autónoma, o de los informes de seguimiento de los planes económico financieros.

16. Puede verse en [http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/Normativa/Art%C3%ADculo%2032%20LOEPSF-Aplicaci%C3%B3n-Circular%20\(02-07-13\)-Env%20a%20SGCAL.pdf](http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/Normativa/Art%C3%ADculo%2032%20LOEPSF-Aplicaci%C3%B3n-Circular%20(02-07-13)-Env%20a%20SGCAL.pdf)

Las operaciones de crédito y emisiones de deudas sin autorización es obvio que la infracción es propia de Comunidades Autónomas y Entidades locales, pues son las que pueden necesitar autorización para emitir deuda. Ahora bien, en la medida que las operaciones de crédito se realicen existiendo una aprobación de los respectivos Parlamentos o Plenos de las corporaciones, difícilmente se le podrá considerar culpable al alto cargo, en la medida que la concreta emisión se habrá hecho en cumplimiento de lo acordado por los titulares del poder financiero, autonómico o local. No adoptar las medidas necesarias para evitar el riesgo de incumplimiento advertido, también es una conducta de Comunidades Autónomas y Entidades locales, pero a diferencia de la infracción anterior, aquí se está ante una infracción por omisión, lo que dificulta considerablemente la identificación del autor de la misma, pues las hipótesis pueden ser muy variadas, partiendo de la ausencia de previsión sobre a quién le compete la adopción de las medidas, o incluso que habiéndolo intentado el correspondiente alto cargo, no hayan recibido la aprobación por órganos colegiados si fuese necesario, lo que excluiría la culpa.

A diferencia de las circunstancias previstas en el art. 19 LOEPSF, que al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas no le parezcan adecuadas las medidas adoptadas, no podrá dar lugar a la infracción, sin perjuicio de que sí se pueda pasar a adoptar medidas correctivas.

En los casos de convenios o subvenciones sin informe del Ministerio, la aplicación del régimen establecido en el art. 20.3 LOEPSF debe completarse con lo dispuesto hoy en la Disposición Adicional 1ª de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, rubricada, "Concesión de subvenciones o suscripción de convenios con Comunidades Autónomas que incumplan su objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto". En estos casos, el infractor típico será el alto cargo que firme el convenio u otorgue la subvención, y a diferencia de los supuestos anteriores lo propio es que lo sea de la Administración estatal, en la medida que el informe previo y favorable solo se exige para las relaciones entre la Administración Central con Comunidades Autónomas.

En la falta de presentación o de puesta en marcha de los planes financieros o de reequilibrio, nos encontramos ante una infracción que puede proyectarse en los tres ámbitos territoriales, pero el art. 23 sólo establece qué compete a quién en el ámbito del Estado, y la aprobación por parte de las Entidades locales que corresponde al pleno de la corporación. No se establece, pues, a quien corresponde la presentación del plan –si al presidente de la Comunidad, al consejero de Hacienda, al presidente de la Corporación, al concejal de Hacienda–, si bien si la infracción es por no

ponerlo en marcha, el propio Plan, si ha sido aprobado, sí pueda identificar a quien le corresponde, y por tanto poder identificar al autor de la infracción.

La falta de publicación o de suministro de información, para consumarse, requiere que haya habido requerimiento, esto es, que el mero incumplimiento de facilitar la información, que en esencia será la que deriva del art. 8 de la propia Ley 19/2013 y de los arts. 17 y 27 LOEPSF, no sería infracción. Sobre el requerimiento tampoco se identifica quién debe hacerlo, pero no debe bastar cualquiera, deberá ser un requerimiento cualificado, esto es, efectuado por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, o el Ministerio de Hacienda en aquellos casos en que la información sea necesaria para llevar a cabo determinadas actuaciones.

La falta de justificación de la desviación, o no inclusión de nuevas medidas en los planes¹⁷ son dos conductas bien distintas, pues la ausencia de justificación supone una omisión, que puede ser relativamente sencillo identificar al autor, como en relación con la aplicación de las medidas previamente aprobadas, que en su definición evidenciarán a quien corresponde aplicarlas, mientras que en relación con la inclusión de nuevas medidas, como en casos anteriores, habrá que estar a la competencia que en cada caso esté atribuida, y en relación con las CCAA esta no se especifica en la LOEPSF.

Las Administraciones que pueden verse en la circunstancia de tener que aprobar los planes económico-financieros y de reequilibrio son distintas, pues los planes de reequilibrio son exclusivos del Estado y de las Comunidades Autónomas, pues son las únicas que excepcionalmente pueden incurrir en déficit estructural. Las Entidades locales, como el Estado y las CCAA, pueden tener que aprobar planes económico-financieros. Como se ha indicado anteriormente, al referir la infracción por la no presentación del plan, si este es aprobado, el mismo identificará las medidas que deben adoptarse y a quién le incumben, y cuya omisión deparará la comisión de la infracción.

En las conductas de no adopción del acuerdo de no disponibilidad, o la no constitución del depósito, la identificación del autor es sencilla a la vista

17. Conforme al art. 24.3 LOEPSF, "En el caso de que en los informes de seguimiento se verifique una desviación en la aplicación de las medidas, el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas requerirá a la Administración responsable para que justifique dicha desviación, aplique las medidas o, en su caso, incluya nuevas medidas que garanticen el cumplimiento del objetivo de estabilidad".

de las competencias de ejecución presupuestaria¹⁸. Pudiendo haber nueva infracción por la reiteración en un momento posterior, esto es, cuando se mantiene la inacción tras el requerimiento efectuado por el Gobierno, inacción que también debe dar lugar a la comunicación al Senado para que el Gobierno pueda adoptar las medidas necesarias conforme a las previsiones del art. 155 CE y el mismo art. 26.1 LOEPSF. Por tanto, la comisión de esta infracción comporta que se haya cometido la anterior, tal como ocurre con la de la letra o), lo que hace se trate de una serie de infracciones en cascada, pues supone que se hayan cometido otras previamente, dado que las instrucciones que se hayan debido dar sólo serán posibles si se han dado los presupuestos de hecho necesarios, que como hemos visto están tipificados como infracción. Ahora bien, llegados al punto de poder cometerse esta infracción quizá pueda pensarse que lo menos relevante, incluso desde un punto de vista social y no sólo para el autor o autores de la conducta, sea la comisión de esta infracción.

18. Conforme al art. 20.5.a) citado, "Cuando el periodo medio de pago a los proveedores de la Comunidad Autónoma supere en más de 30 días el plazo máximo de la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos a contar desde la actualización de su plan de tesorería de acuerdo con lo previsto en el artículo 18.4, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas lo comunicará a la Comunidad Autónoma indicando que partir de ese momento:

a) Todas aquellas modificaciones presupuestarias que conlleven un aumento neto del gasto no financiero de la Comunidad Autónoma y que, de acuerdo con la normativa autonómica vigente no se financien con cargo al fondo de contingencia o con baja en otros créditos, requerirán la adopción de un acuerdo de no disponibilidad de igual cuantía, del que se informará al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas con indicación del crédito afectado, la medida de gasto que lo sustenta y la modificación presupuestaria origen de la misma".

Por su parte el art. 25.1 dispone: "1. En caso de falta de presentación, de falta de aprobación o de incumplimiento del plan económico-financiero o del plan de reequilibrio, o cuando el periodo medio de pago a los proveedores de la Comunidad Autónoma supere en más de 30 días el plazo máximo de la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos a contar desde la comunicación prevista en el artículo 20.6 la Administración Pública responsable deberá:

a) Aprobar, en el plazo de 15 días desde que se produzca el incumplimiento, la no disponibilidad de créditos y efectuar la correspondiente retención de créditos, que garantice el cumplimiento del objetivo establecido. Dicho acuerdo deberá detallar las medidas de reducción de gasto correspondientes e identificar el crédito presupuestario afectado, no pudiendo ser revocado durante el ejercicio presupuestario en el que se apruebe o hasta la adopción de medidas que garanticen el cumplimiento del objetivo establecido, ni dar lugar a un incremento del gasto registrado en cuentas auxiliares, a cuyo efecto esta información será objeto de un seguimiento específico. Asimismo, cuando resulte necesario para dar cumplimiento a los compromisos de consolidación fiscal con la Unión Europea, las competencias normativas que se atribuyan a las Comunidades Autónomas en relación con los tributos cedidos pasarán a ser ejercidas por el Estado.

b) Constituir, cuando se solicite por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, un depósito con intereses en el Banco de España equivalente al 0,2 % de su Producto Interior Bruto nominal. El depósito será cancelado en el momento en que se apliquen las medidas que garanticen el cumplimiento de los objetivos.

Si en el plazo de 3 meses desde la constitución del depósito no se hubiera presentado o aprobado el plan, o no se hubieran aplicado las medidas, el depósito no devengará intereses. Si transcurrido un nuevo plazo de 3 meses persistiera el incumplimiento podrá acordar que el depósito se convertirá en multa coercitiva.

Como elemento común a todas las infracciones de este grupo, debe indicarse que la constatación de los hechos que la ley 19/2013 ha seleccionado como infracciones, es llevada a cabo a los efectos de aplicar las consecuencias que la misma LOEPSF prevé, algo que es sustancialmente distinto a la acreditación de los hechos y sus circunstancias a los efectos de integrar la consumación de la infracción y la procedencia de la correspondiente sanción.

Ahora bien, teniendo en cuenta el diseño normativo efectuado, con sucesivas infracciones que tienen como presupuesto necesario la comisión de una anterior, cabe preguntarse si sería posible que se diera la circunstancia de convertir el depósito previo del 0,2% en multa coercitiva, que recaerá sobre la Administración en su conjunto, sin haberse producido el inicio de procedimientos sancionadores resultado de las previsiones de la Ley de Transparencia.

Junto a estas infracciones del art. 28, el art. 29 tipifica otras conductas como infracciones disciplinarias, donde entre las muy graves, y muy indirectamente, en las letras c) y f)¹⁹ podría caber el despilfarro, que no ha sido objeto de consideración anteriormente al no haber sido tipificado de forma expresa en el art. 28.

1.3. Sanciones

Las infracciones, sin duda, son más o menos relevantes en función de la sanción que puedan tener aparejada. Ya sabemos que las infracciones descritas son únicamente tales si se cometen por las personas que entran dentro de la delimitación objetiva del art. 25, esto es, de aquellos que son altos cargos. De conformidad con el art. 30, las infracciones muy graves se sancionan con las sanciones que corresponden a las infracciones graves y leves y las específicas de las muy graves. Por tanto, se sancionarán con una amonestación, que es la sanción para las leves, y también con la declaración del incumplimiento y su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» o diario oficial que corresponda y la no percepción, en el caso de que la llevara aparejada, de la correspondiente indemnización para el caso de cese en el cargo, que son las sanciones que corresponden a las infracciones graves.

Como sanción propia de las infracciones que ocupan nuestra atención se producirá la destitución del cargo salvo que ya hubiera cesado y la inhabi-

19. Las dos conductas son: **c)** La adopción de acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio grave a la Administración o a los ciudadanos.

f) El notorio incumplimiento de las funciones esenciales inherentes al puesto de trabajo o funciones encomendadas.

litación para ocupar ningún puesto de alto cargo o asimilado durante un periodo de entre cinco y diez años. Como ya hemos indicado, esta sanción no puede afectar a la condición de cargo electo.

El mismo art. 30 establece que en la graduación de las sanciones se valorará la existencia de perjuicios para el interés público, la repercusión de la conducta en los ciudadanos, y, en su caso, la percepción indebida de cantidades por el desempeño de actividades públicas incompatibles, además de criterios de la ley 30/1992, si bien todos estos criterios donde únicamente pueden ser relevantes con entidad serán en la determinación de los años de inhabilitación, pues en el resto de sanciones, incluida la amonestación, no hay posibilidad de medición, se impone la sanción o no se impone.

Además, las infracciones del art. 28 conllevan la obligación de restituir, en su caso, las cantidades percibidas o satisfechas indebidamente y la obligación de indemnizar a la Hacienda Pública en los términos del artículo 176 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Esta indemnización, de conformidad con lo dispuesto en la LGP se cuantificará en función del grado de culpa, pues se distingue entre si ha habido dolo (en cuyo caso la responsabilidad alcanzará a todos los daños y perjuicios que conocidamente deriven de la resolución adoptada con infracción) o culpa grave (sólo se responderá de los daños y perjuicios que sean consecuencia necesaria del acto o resolución ilegal).

En estos términos, pues, si la conducta ha sido imprudente, será susceptible de ser sancionada, por existir el elemento subjetivo de la culpabilidad, y en su caso se deberá restituir lo percibido, pero es dudoso que proceda la indemnización, pues la LGP sólo la exige si ha habido dolo o culpa grave, y en definitiva es a la LGP a la que se remite en este punto la ley 19/2013, y todo ello sin perjuicio de que esta pretensión de indemnización sea una quimera en el caso de infracciones correspondientes a vulneraciones de la LOEPSF, salvo que se lleguen a imponer multas coercitivas o sanciones por la Unión Europea, a las que después nos referiremos y que sí generan un daño.

Tanto la reparación como la indemnización, en los términos indicados, son una consecuencia de la comisión de la infracción, no son en puridad una sanción, por lo que cabe distinguir entre lo que es una cosa y otra. Las sanciones son personalísimas, el fallecimiento impide su exigencia, lo cual no sucede con las indemnizaciones, pues la responsabilidad contable se transmite a los causahabientes hasta el límite de la herencia (38.5 LOTC), y la administrativa es un derecho de la Hacienda Pública (art. 181 LGP), que puede apremiar, y no siendo sanción sí se puede transmitir, en principio con el mismo límite.

1.4. Procedimiento sancionador y medidas coercitivas

Ya se indicó que las infracciones que nos ocupan solo pueden ser cometidas por quien ostente la condición de alto cargo. Y dicha condición se tiene dentro de una Administración pública, y será dentro de la misma, conforme al régimen establecido en el art. 31 donde deberá instruirse y resolverse el procedimiento. Las infracciones que coinciden con las responsabilidades de la LGP no presentan especial problema, pues la propia Administración afectada es conocedora de los hechos. En cambio, las infracciones relacionadas con comportamientos exigidos por la LOEPSF, solo en el ámbito de la Administración del Estado se tiene constancia y certeza de las actuaciones u omisiones, por lo que no será probable que una Comunidad Autónoma o una Entidad local inicie un procedimiento sancionador sobre un alto cargo de las mismas, máxime si todavía lo es, si bien no deja de ser posible y más con el periodo de prescripción de cinco años establecido, coincidente con el de las responsabilidad contable, nada impedirá que se pueda iniciar con posterioridad a haber abandonado el cargo, sobre todo si es pasado un tiempo cuando se constata o se pone de manifiesto el daño causado con aquella conducta.

Por tanto, si las medidas coercitivas son adoptadas por el Estado sobre las CCAA, y en su caso Entidades locales, y los procedimientos sancionadores deben ser instruidos por la Administración en cuyo seno se han producido las conductas tipificadas, es perfectamente posible que se llegase a dar sobre una Administración la multa coercitiva del 0,2% sobre el PIB, y no se hubiera impuesto sanción, ni instruido en su seno procedimiento alguno de la ley de transparencia. Conforme al art. 31, el procedimiento sancionador se iniciará de oficio, por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o denuncia de los ciudadanos. En el caso de la denuncia, pues, no se inicia por su presentación, se deberá tomar la correspondiente decisión de iniciarlo, y si no se hace, en principio no hay mayores consecuencias, aunque sí podría haberlas y quizá en el orden penal. La responsabilidad será exigida en procedimiento administrativo instruido al efecto, sin perjuicio de dar conocimiento de los hechos al Tribunal de Cuentas por si procediese, en su caso, la incoación del oportuno procedimiento de responsabilidad contable.

En principio, el procedimiento es distinto y simultáneo al procedimiento previsto para determinar la responsabilidad en la LGP. De hecho el art. 30.7, dispone que cuando los hechos estén tipificados como infracción en una norma administrativa especial, se dará cuenta de los mismos a la Administración competente para la instrucción del correspondiente procedimiento sancionador, suspendiéndose las actuaciones hasta la terminación de aquel. No se considerará normativa especial la Ley 47/2003,

de 26 de noviembre, General Presupuestaria, respecto de las infracciones previstas en el artículo 28, pudiéndose tramitar el procedimiento de responsabilidad patrimonial simultáneamente al procedimiento sancionador. No obstante, si se trata de alcance o malversación deberá ser el Tribunal de Cuentas quien instruya el correspondiente procedimiento.

Los resultados de cada procedimiento pueden ser distintos, pero en caso de que en ambos se constaten los hechos que comporten la culpabilidad y la responsabilidad administrativa y contable, lo que no será posible es que se indemnice dos veces, esto es, si ha habido una declaración de responsabilidad en el procedimiento seguido de conformidad con la LGP, no se puede exigir una nueva indemnización por la consecuencia prevista en el art. 30.8, sin perjuicio de que sí proceda la restitución de las cantidades percibidas o satisfechas indebidamente.

2. Infracciones de Derecho comunitario

El art. 126 del TFUE, y también de acuerdo con lo que deriva del conjunto normativo que integran los denominados Six-pack²⁰ y Two-Pack²¹, en caso de déficit excesivo por parte de los Estados miembros, pueden exigirse depósitos sin intereses que pueden convertirse en multas, así como imponerse éstas directamente. Del mismo modo que también es posible la suspensión de percepción de Fondos comunitarios y no sólo los de cohesión prevista en el Reglamento 1264/99 de 21 de junio de 1999. Es el Reglamento 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presu-

20. Reglamento 1173/2011, de 16-11, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro; Reglamento 1174/2011, de 16-11, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro; R. 1175/2011, de 16-11, del Parlamento y del Consejo, por el que se modifica el Reglamento 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; Reglamento 1176/2011, de 16-11, del Parlamento Europeo y de Consejo, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos; Reglamento 1177/2011, de 8-11 del Consejo, por el que se modifica el Reglamento 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo y la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

21. Reglamento (UE) n° 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro; y Reglamento (UE) n° 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013 sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros cuya estabilidad financiera dentro de la zona del euro experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades.

puestaria en la zona del euro el que establece un sistema de sanciones para potenciar el cumplimiento de los componentes preventivo y corrector del Pacto de estabilidad, y en el mismo se contempla también la posibilidad de imponer sanciones por manipular estadísticas tergiversando los datos relativos al déficit y la deuda.

Estas sanciones se impondrían al Reino de España, siendo el Estado quien deberá hacer frente ante la Unión Europea. En el mes de julio de 2016 España ha estado a punto de ser sancionada como consecuencia de un procedimiento de déficit excesivo seguido de acuerdo con el Reglamento 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (componente corrector)²², y que de momento llevó en día 27 de julio de 2016 a una Recomendación de Decisión del Consejo (COM(2016) 518 final), y asumida en 9 de agosto, por la que se formula una advertencia a España para que adopte medidas dirigidas a la reducción del déficit que se considera necesaria para poner remedio a la situación de déficit excesivo, y que no excluye de futuro las sanciones, así como la suspensión de percepción de fondos europeos, dando nuevo plazo hasta 15 de octubre.

La sanción que sí es definitiva es la contenida en la Decisión 2015/1289 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por la que se impone una multa a España debido a la manipulación de los datos de déficit en la Comunidad Valenciana, sanción que consiste en una "multa de 18,93 millones EUR a España por la tergiversación, debido a una negligencia grave, de los datos de déficit público, tal como se establece en el informe de la Comisión Europea sobre la investigación relativa a la manipulación de estadísticas en España conforme al Reglamento (UE) no 1173/2011".

III. Derivaciones de responsabilidad y responsables culpables

En este punto cabe diferenciar diversas hipótesis a partir de las consecuencias vistas, que son la imposición de sanciones y, en su caso, la

22. Sobre las consecuencias de la aplicación de estos Reglamentos, junto a otras cuestiones, me he ocupado en "El presupuesto estatal ante el Derecho comunitario: en especial, de la bifurcación del principio de legalidad financiera al significado jurídico del estado de ingresos" en *Civitas, Revista española de Derecho Financiero*, núm. 144, 2009, pág. 929

suspensión de percepción de fondos europeos, que puede asimilarse al lucro cesante, y que no deja de ser un daño²³.

Las Comunidades Autónomas y Entidades locales pueden ser objeto de multas o privarles de subvenciones por el Estado, y sus altos cargos pueden ser sancionados por la Administración a la que pertenecen por la realización de conductas que en algunos casos pueden haber sido las determinantes de que el Estado les haya impuesto una multa coercitiva o sanción directa por déficit excesivo.

El Estado puede ser sancionado por la Unión Europea por la realización de conductas que permiten la imposición de multas o los efectos que se equiparan a sanciones, y éste derivar la responsabilidad en los términos previstos en el art.8 y D. Ad. 2ª de la LOEPSF, y en el RD 515/2013, de 5 de julio.

Como supuesto real tenemos ya el caso de la multa por manipulación de estadísticas por la Comunidad Valenciana, cuyo importe más intereses devengados, a pesar de estar recurrida por el Estado y también la Generalitat Valenciana, ya se derivó la responsabilidad²⁴. En este caso no se trata de incumplimiento de objetivos de déficit, sino de tergiversación del mismo, porque la Intervención General de la Generalitat Valenciana no registró los gastos sanitarios ni cumplió el principio de devengo en las cuentas nacionales, razón por la que la Comisión apreciaba negligencia grave, al no haberse contabilizado obligaciones reconocidas y pendientes de pago. Como hipótesis tenemos las sanciones por déficit excesivo, que si se dieran podrán valorarse en sus concretos aspectos para ver en qué medida se puede derivar la responsabilidad, pero sin duda, esa responsabilidad entiendo que no podría derivarse si el Estado ya hubiera convertido en multa el depósito del 0,2% si se hubiera exigido. Si la Comunidad Autónoma hubiera atendido todos los requerimientos preventivos, correctivos e incluso coercitivos, es dudoso que se pudiera derivar la responsabilidad, pues una

23. A efectos de derivar se la responsabilidad se considera sanción en el art. 3 del RD 515/2013, de 5 de julio, dado que dispone: "tendrá la consideración de sanción para el Reino de España la imposición, mediante sentencia, acto o decisión ejecutiva de las instituciones europeas, de una multa a tanto alzado o una multa coercitiva, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 260 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea, las correcciones financieras adoptadas mediante decisión de la Comisión Europea, la minoración de las cuantías de las transferencias o fondos que a España le puedan corresponder del presupuesto de la Unión Europea o cualquier otro acto adoptado por una institución, órgano u organismo de la Unión Europea que implique responsabilidades financieras para el Estado o la merma de cualquier cantidad que le hubiera sido reconocida".

24. Resolución de 9 de marzo de 2016, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2016, por el que se resuelve el procedimiento de determinación y repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea (BOE núm. 67, de 18 de marzo de 2016).

de las razones que pudieran dar lugar a esa situación se encontrará en las deficiencias del sistema de financiación, del que es responsable principal el Estado. Otra cosa será si las medidas preventivas y correctivas no se han adoptado.

Ahora bien, la no adopción de esas medidas, que corresponde a altos cargos, ha de ser culposa, y podría dar lugar si se inicia el correspondiente procedimiento a la imposición de sanciones conforme a la Ley de transparencia, siendo una de las consecuencias que el autor deba reparar e indemnizar el daño causado.

¿Serían las multas de la UE al Reino de España un daño cuya indemnización pudiera exigirse al alto cargo? Algunas sin duda. El momento inicial del cómputo de prescripción sería el de la comisión de la conducta infractora, pero también es cierto que el daño y el conocimiento del mismo puede tardar tiempo en producirse, por lo que sería oportuno que la norma diferenciase para aplicar el régimen general de la prescripción, o uno singular como el de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas a partir de la producción del daño.

Pero es que incluso sin haberse cometido una infracción tipificada como tal, sino por haberse vulnerado las disposiciones de la LGP podría también exigirse la reparación e indemnización del daño causado, siempre que hubiera concurrido dolo o negligencia grave, pues así deriva de los arts.176 y 177 de citada Ley. La Comisión Europea calificó la acción de la Generalitat Valenciana como negligencia grave, si bien, en un procedimiento de responsabilidad contable/administrativa, es más que probable que se evidenciara que la decisión de no contabilizar no fuera de exclusiva responsabilidad de la Intervención.

En definitiva, pues, el complejo sistema de infracciones y sanciones, con el régimen de competencias para sancionar, y unas sanciones que sólo son relevantes si hay daños, como ocurre con las responsabilidades indemnizatorias que existen en nuestro ordenamiento, son papel mojado en tanto no se activen los correspondientes procedimientos, o lo que es lo mismo, ante la existencia de hechos de los que con frecuencia se hacen eco hasta los medios de comunicación, no iniciar los procedimientos es equivalente a la inexistencia del régimen de sanciones y responsabilidades, al menos en el derecho interno, lo que constituye una nueva manifestación de lo que vengo denominando como acuerdo tácito de que las leyes se cumplen²⁵. Todos los ciudadanos soportarán las consecuencias, aunque solo

25. En "Derecho Financiero y financiación de necesidades fundamentales: perspectiva española", en la obra colectiva dirigida por J.M. DOMÍNGUEZ OLIVEIRA, *Direito Financeiro e Políticas Públicas*, Editora GZ, 2015, Rio de Janeiro.

sean la mayoría de ellos los que determinan en cada periodo los representantes políticos y gestores de la cosa pública, y estos últimos no parece que tengan temor a que se pueda dar lugar a las eventuales consecuencias contempladas. El tiempo dirá si en este caso se puede aplicar o no el pensamiento de Sándor Márai que encabeza este trabajo, de quien su obra perdura con éxito. De momento nos seguiremos preguntado, ¿A qué estamos, a setas o a Rolex?

Bibliografía

- AZPITARTE SÁNCHEZ, M., "¿Quién ha de pagar el incumplimiento del derecho de la Unión, el Estado o las Comunidades Autónomas? A propósito de algunos aspectos de interés del informe del Consejo de Estado español de 15 de diciembre de 2010", *Revista d'estudis autonòmics i federals*, N.º. 15, 2012, págs. 85-123.
 - Comisión de Economía del Alto Consejo Consultivo de la Comunidad Valenciana, *Informe sobre la deuda, déficit y financiación de la Comunidad Valenciana*, 2013, (accesible en <http://www.presidencia.gva.es/documents/80920710/80950149/Informe+Financiaci%C3%B3n+Fin+al+12+11+13.pdf/1f966b00-0147-42d9-bcd7-2c966afd9bcb>)
- HERRERO PRIETO, A., "Las infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Aproximación al ordenamiento jurídico autonómico", en *Revista jurídica de Castilla y León*, N.º. 33, 2014, accesible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4700257&torden=1&info=link>
- ORDÓÑEZ SOLÍS, D., "¿Cómo se derivan entre las administraciones españolas las responsabilidades financieras por el incumplimiento del derecho de la Unión Europea?", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 51, 2015.
- ORÓN MORATAL, G.:
 - "El presupuesto estatal ante el Derecho comunitario: en especial, de la bifurcación del principio de legalidad financiera al significado jurídico del estado de ingresos" en *Civitas, Revista española de Derecho Financiero*, núm. 144, 2009, pág. 929
 - "Controles del principio de estabilidad presupuestaria: de Derecho interno y control europeo" en *I Encuentro de Derecho Financiero y Tributario*, IEF, Doc. n.º 18/2012, Madrid, pág 49-58, accesible en http://www.ief.es/contadorDocumentos.aspx?URLDocumento=/documentos/recursos/publicaciones/documentos_trabajo/2012_18.pdf
 - "Control a posteriori (interno y externo) y control europeo", en *El alimento del estado y la salud de la res pública: orígenes, estructura y*

desarrollo del gasto público en Europa, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2013, pág. 459-472.

- "Sobre la constitucionalidad de la ley orgánica de estabilidad presupuestaria y la ausencia de valoración del art.153 CE," FORO-UCM (Madrid). Num. 1 (18), 2015, pp. 395-407.

- "Derecho Financiero y financiación de necesidades fundamentales: perspectiva española", en la obra colectiva dirigida por J.M. DOMÍNGUEZ OLIVEIRA, *Direito Financeiro e Políticas Públicas*, Editora GZ, 2015, Rio de Janeiro.

• PÉREZ BERNABEU, B., *La recuperación de las ayudas de Estado. Principios y procedimiento.*, IEF, 2013.

• RUIZ ALMENDRAL, V., "Estabilidad presupuestaria y financiación autonómica", en la obra colectiva *Integración fiscal europea y sistemas financieros nacionales*, European inklings (EUi) I, IVAP-UPV, 2013.

Resumen

Los ingresos públicos condicionan los posibles gastos, y en el caso de las CCAA así ocurre con el sistema de financiación, cuya insuficiencia puede ser relevante en las causas de incumplimientos de los objetivos de déficit, aunque también pueden obedecer a otras causas, que a su vez pueden ser constitutivas de infracciones o supuestos que causan daños indemnizables, que pueden dar lugar a sanciones y a reparar el daño. La exigencia de responsabilidades y la derivación de las mismas entre Administraciones, es ya una realidad, pero la posible proyección sobre los altos cargos y autoridades responsables de las conductas culposas que lleven a la imposición de sanciones, es algo que de momento sólo está previsto en la norma, siendo el futuro quien nos dirá si también llega a ser realidad.

PALABRAS CLAVE: Financiación autonómica; déficit excesivo; gestión presupuestaria; infracciones; multas; altos cargos; derivación de responsabilidad.

Col·laboren en este número:

Antonia Agulló Agüero: Catedrática de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Pompeu Fabra.

Rafael Beneyto Cabanes: Analista Financer. Membre de la Comissió d'experts sobre finançament autonòmic nomenada per les Corts Valencianes.

Vicent Cucarella Tormo: Investigador de l'IVIE. En l'actualitat, Síndic Major de Comptes de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.

Antonio López Díaz: Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Universidad de Santiago de Compostela.

Luis Manent Alonso: Abogado de la Generalitat en la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública.

Amparo Navarro Faure: Catedrática de Derecho Financiero y Tributario. Universidad de Alicante.

Germán Orón Moratal: Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Universitat Jaume I de Castelló.

Francisco Pérez García: Catedràtic d'Anàlisi Econòmica. Universitat de València. Director d'Investigació de l'IVIE.

José Antonio Pérez García: Economista.

Jesús Ramos Prieto: Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario, Acreditado a Catedrático. Universidad Pablo de Olavide de Sevilla.

Consell Assessor

President:

Manuel Alcaraz Ramos

Vicepresidenta:

Zulima Pérez i Seguí

Vocals:

Lluís Aguiló Lucia

José Carlos de Bartolomé Cenzano

José Luis Blasco Díaz

Francisco de Paula Blasco Gascó

Rafael Cerdá Ferrer

Vicent Cucarella Tormo

Mar Esquembre Cerdá

Ramón Ferrer Navarro

Enrique Fliquete Lliso

Jesús Huguet Pascual

Ángel Luna González

Ana Isabel Marrades Puig

Joaquín Martín Cubas

Enric Morera i Català

Andrés Pedreño Muñoz

José Antonio Pérez Juan

Joan Romero González

Juan Rosa Moreno

M^a Teresa Soler Roch

Francisco Visiedo Mazón

Director Josep Ochoa Monzó

Consell de Redacció

Vicente Dominguez Calatayud

Mauro Guillén Grech

Pilar Herrero Gil

Jorge Llavona Arango

Manuel Moreno Vázquez

Trinidad Sanfélix Roca

Nota de redacció: La revista no es fa responsable ni compartix necessàriament les opinions expressades pels autors, que les formulen davall la seua exclusiva responsabilitat.



COL-LABOREN

Antonia Agulló Agüero
Rafael Beneyto Cabanes
Vicent Cucarella Tormo
Antonio López Díaz
Luís Manent Alonso
Amparo Navarro Faure
Germán Orón Moratal
Francisco Pérez García
José Antonio Pérez García
Jesús Ramos Prieto



GENERALITAT
VALENCIANA

CONSELLERIA DE TRANSPARÈNCIA,
RESPONSABILITAT SOCIAL, PARTICIPACIÓ I COOPERACIÓ