

LA MANIPULACIÓN DE LAS ESTADÍSTICAS DEL DÉFICIT VALENCIANO: DETERMINACIÓN DE LA MULTA Y DERIVACIÓN DE RESPONSABILIDAD¹

MIGUEL ÁNGEL MARTÍNEZ LAGO

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario Universidad Complutense de Madrid

Revista Española de Derecho Europeo 65

Enero – Marzo 2018

Págs. 75 – 100

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LOS HECHOS DETERMINANTES DE LA MULTA IMPUESTA A ESPAÑA. III. EL MARCO NORMATIVO EUROPEO DISPUESTO PARA FAVORECER LA COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS PRESUPUESTARIAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS. IV. LAS ALEGACIONES INVOCADAS POR ESPAÑA Y POR EL CONSEJO. 1. *Sobre la competencia para conocer del recurso*. 2. *Sobre la vulneración del derecho de defensa*. 3. *Sobre la vulneración del derecho a una buena administración*. 4. *Sobre la infracción imputada por manipulación de las estadísticas de déficit*. 5. *Sobre la sanción impuesta, su proporcionalidad y eventual carácter retroactivo*. V. LA DERIVACIÓN DE RESPONSABILIDAD A LA COMUNIDAD VALENCIANA. 1. *El Acuerdo del Consejo de Ministros sobre determinación y repercusión de la multa por manipulación de los datos del déficit a la Comunidad Valenciana*. 2. *La Sentencia del Tribunal Supremo 757/2017, de 4 de marzo*. VI. ÚLTIMAS CUESTIONES.

1. Este trabajo se ha realizado dentro del conjunto de actividades pertenecientes al proyecto I+D+i de referencia DER2015-65832-P, sobre «La protección de las libertades fundamentales y los derechos fundamentales en el ordenamiento financiero y tributario», financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

RESUMEN: En este trabajo se repasa la reciente STJUE (Gran Sala), de 20 de diciembre de 2017 (Asunto C-521/15), que ha corroborado la validez de la multa impuesta por el Consejo al Reino de España, como consecuencia de la manipulación de los datos de déficit de la Comunidad Valenciana entre los años 2008 a 2011. También se considera la STS 757/2017, de 4 de mayo, que declara ajustado a Derecho el procedimiento de determinación y repercusión de responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea seguido, desestimando el recurso contencioso-administrativo de la Generalitat Valenciana.

PALABRAS CLAVE: Comunidad Valenciana - Déficit público - Manipulación de estadísticas - Sanción a España - Supervisión económica y presupuestaria de la zona euro

ABSTRACT: This paper reviews the recent Decision of the ECJ (Grand Chamber) of 20 December 2017 (Case C-521/15), which confirmed the validity of the penalty imposed by the Council on the Kingdom of Spain as a result of manipulation of the Valencia region's deficit data between 2008 and 2011. It is also considered the Spanish Supreme Court Decision 757/2017, of 4 May, which declares that the procedure for determining and passing on liabilities for failure to comply with European Union law has been legally adjusted, dismissing the contentious-administrative appeal of the Generalitat Valenciana.

KEYWORDS: Autonomous Community of Valencia - Public deficit - Manipulation of statistics - Fine to Spain - Economic and budgetary surveillance of the euro area

Fecha de recepción: 27-1-2018

Fecha de aceptación: 12-2-2018

I. INTRODUCCIÓN

La gravedad de la crisis económica y financiera, que parece haber quedado atrás, y las importantes carencias del sistema de financiación de las Administraciones públicas autonómicas y locales, llevaron al Gobierno de la nación a aprobar en el año 2012, sobre la base de un Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas (CPFF)², la creación de un *fondo para la financiación de los pagos a proveedores* con el fin de que pudieran pagarse las obligaciones pendientes de las Entidades Locales y de las Comunidades Autónomas³, propiciando que salieran del famoso «cajón de las facturas»⁴. Una práctica «inadecuada», según el que fuera titular de la Consejería de Hacienda de la Comunidad Valenciana⁵, refiriéndose a las facturas sanitarias en los cajones como

2. Vid. Resolución de 13 de abril de 2012, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo 6/2012, de 6 de marzo, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, por el que se fijan las líneas generales de un mecanismo extraordinario de financiación para el pago a los proveedores de las Comunidades Autónomas («BOE» n.º 90, de 14 de abril de 2012).
3. Contemplado primero para las Entidades Locales, se dictó el Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales («BOE» n.º 48, de 25 de febrero de 2012) y, después se extendió a las Comunidades Autónomas por el Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores («BOE» n.º 60, de 10 de marzo de 2012).
4. Vid. Moreo Marroig, T.: «Las facturas en los cajones: ¿una cuestión meramente contable?», en el blog de espublico, de 20 de octubre de 2014.
5. Vid. «Hacienda admite que las facturas en los cajones fue una práctica “inadecuada”», en ABC, de 1 de octubre de 2014.

una cuestión «meramente contable» y no «de corrupción ni despilfarro, sino de facturas de servicios sanitarios esenciales, como ambulancias, comidas en hospitales, etc. que el gobierno no tuvo más remedio que aflorar para acogerse al Plan de Pagos a Proveedores»⁶.

Pues bien, como ejemplo de esa irregular y extendida realización de gastos sin consignación presupuestaria previa –constitutiva de una infracción que puede generar responsabilidad patrimonial⁷–, que «afecta profundamente a la transparencia y a la fiabilidad de la información sobre la actividad presupuestaria», según ha señalado el Tribunal de Cuentas⁸, y que ha deparado recientes descubrimientos en el ámbito de la Comunidad Valenciana⁹, ha sido la reciente STJUE (Gran Sala), de 20 de diciembre de 2017 (JUR 2018, 5155) (Asunto C-521/15), que ha venido a corroborar la validez de la multa impuesta por el Consejo al Reino de España, como consecuencia de la manipulación de los datos de déficit de la Comunidad Valenciana entre los años 2008 a 2011, al tiempo que ha desestimado todos los motivos invocados en el recurso de anulación que se promovió, con la consiguiente condena en costas, que se suma a otra anterior, consecuencia de la desestimación de los motivos alegados por España en otro recurso de anulación de la Decisión C(2014) 4856 final de la Comisión, de 11 de julio de 2014, relativa a la apertura de una investigación sobre la manipulación de estadísticas en España, conforme al Reglamento (UE) n.º 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro¹⁰.

De todo ello se han ido haciendo eco, con elocuentes titulares, los diferentes medios de comunicación, durante las investigaciones llevadas a cabo por las instituciones comunitarias¹¹ –cuando la vicepresidenta del Gobierno, Soraya Sáenz de Santamaría, acusaba al Ejecutivo de Zapatero de la posible manipulación del déficit de la Comunidad Valenciana¹²–, como en el momento en que la Comisión Europea propuso al Consejo la

6. Vid. Moreo Marroig, T.: «Las facturas en los cajones: ¿una cuestión meramente contable?», cit.

7. Así lo recoge, para el sector público estatal, el artículo 177.1.c) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y para el de la Comunidad Valenciana, el artículo 145.1.c) de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones. Con antelación a esta ley, vid. el artículo 92.c) del ya derogado texto refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana (aprobado por Decreto Legislativo del Consell de la Generalitat, de 26 de junio de 1991).

8. Vid. *Informe de fiscalización sobre los gastos ejecutados por las entidades locales sin crédito presupuestario*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión del día 23 de diciembre de 2013, p. 5.

9. Vid., entre otras noticias: «Montón dobla las facturas en los cajones que encontró al llegar al Consell», en *Las Provincias*, de 1 de noviembre de 2017; así como «Descubren en los cajones de Oltra facturas millonarias sin pagar para ancianos», en *Esdiario*, de 26 de noviembre de 2017.

10. Vid. Auto del Tribunal General (Sala Octava), de 3 de septiembre de 2015, Reino de España contra Comisión Europea, Asunto T-676/14 (ECLI:EU:T:2015:602).

11. «Camps ocultó entre 2008 y 2011 más de 1.800 millones de euros», en *La Vanguardia*, y «Las facturas en los cajones del Gobierno valenciano», también en *La Vanguardia*, ambos de 11 de julio de 2014.

12. «El gobierno acusa al Ejecutivo de Zapatero de la posible manipulación del déficit de la Comunidad Valenciana», en *La Vanguardia*, de 11 de julio de 2014.

imposición de la multa a España¹³. También cuando aquél adoptó su decisión¹⁴ y, por supuesto, ahora que el Tribunal de Luxemburgo ha ratificado la sanción¹⁵, dando noticia, también, de declaraciones del actual presidente de la Generalitat Valenciana¹⁶.

El fallo del TJUE, valorado a la luz de las normas y actos que se tomaron en consideración durante el proceso, resulta ejemplar, aunque pudiera objetarse la modestia de la multa impuesta (18,93 millones de euros) en relación con la magnitud de la tergiversación operada en el gasto sanitario de la Comunidad Valenciana (1.900 millones de euros). En el ámbito político no han faltado las comparaciones («con ese dinero se hubieran podido construir cinco colegios o cinco centros de salud») y las quejas («sería bueno que el Ministerio de Hacienda “devolviera el dinero”, ya que a quien se le ha impuesto [la multa] es al Reino de España y debería pagarla el Gobierno»)¹⁷.

II. LOS HECHOS DETERMINANTES DE LA MULTA IMPUESTA A ESPAÑA

Frente a la mayoría de países que en 2011 se encontraban en una situación de déficit excesivo, España es el único país de la Unión Europea que ha estrenado el año 2018 con un déficit público superior al 3% del Producto Interior Bruto¹⁸, según se puede observar en la tabla siguiente.

Evolución de porcentajes de déficit público en países de la UE (2011-2017)							
PAÍS	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Alemania	-1,0	-0,1	-0,1	0,3	0,7	0,6	0,9
Austria	-2,6	-2,2	-1,3	-2,7	-1,2	-1,5	-1
Bélgica	-4,1	-4,2	-3,0	-3,1	-2,6	-3,0	-1,5
Bulgaria	-2,0	-0,3	-0,4	-5,4	-2,1	-0,9	0
Chipre	-5,7	-5,8	-4,9	-8,9	-1,0	-0,3	1,1

13. «Bruselas multa a España por falsear el déficit de Valencia», en El País, de 6 de mayo de 2015; o «El Gobierno del PP en Valencia hace historia: es el primero en ser multado por Bruselas por falsear las cuentas», en El Plural, de 6 de mayo de 2015.
14. «Bruselas multa a España por falsear el déficit de la Comunitat Valenciana», en El Huffington Post, de 13 de julio de 2015.
15. El 20 de diciembre de 2017 se publicaba «La Justicia europea confirma la multa millonaria a España por manipulación de datos del déficit valenciano», en Público; «El TJUE desestima el recurso de España por la multa por manipulación del déficit en la Comunitat Valenciana», en Infolibre; «El Tribunal de la UE desestima el recurso español contra multa por manipular déficit en Valencia», en Expansión; «La Justicia europea tumba el recurso de España por la manipulación del déficit del Gobierno de Camps y ratifica la multa», en eldiario.es; o «La UE confirma la multa de 19 millones por la manipulación de cuentas de la Generalitat», en Levante.
16. «Puig: “La ratificación de la multa por déficit es la herencia que nunca acaba”», en El Mundo, de 20 de diciembre de 2017.
17. Los entrecomillados son del presidente de la Generalitat Valenciana, Ximo Puig, ibídem.
18. «Bruselas ya solo mantiene a España en el procedimiento por déficit excesivo», en elEconomista.es, de 2 de enero de 2018.

Evolución de porcentajes de déficit público en países de la UE (2011-2017)							
Croacia	-7,8	-5,3	-5,3	-5,5	-3,2	-2,1	-0,9
Dinamarca	-2,1	-3,5	-1,1	1,5	-2,1	-0,9	-1
Eslovaquia	-4,1	-4,3	-2,7	-2,7	-3,0	-2,2	-1,6
Eslovenia	-6,7	-4,1	-1,5	-5,0	-2,9	-2,4	-0,8
España	-9,6	-10,4	-6,9	-5,9	-5,1	-4,6	-3,1
Estonia	1,2	-0,3	-0,2	0,8	0,4	0,5	-0,2
Finlandia	-1,0	-2,2	-2,6	-3,2	-2,7	-2,4	-1,4
Francia	-5,1	-4,8	-4,0	-4,0	-3,5	-3,3	-2,9
Grecia	-10,2	-8,8	-13,0	-3,6	-7,2	-2,5	-1,2
Holanda	-4,3	-3,9	-2,4	-2,4	-1,8	-0,8	0,7
Hungría	-5,5	-2,3	-2,6	-2,3	-2,0	-1,5	-2,1
Irlanda	-12,6	-8,0	-5,7	-3,8	-2,3	-0,9	-0,4
Italia	-3,5	-2,9	-2,9	-3,0	-2,6	-2,4	-2,1
Letonia	-3,4	-0,8	-0,9	-1,6	-1,3	-0,8	-0,9
Lituania	-8,9	-3,1	-2,6	-0,7	-0,2	-0,6	0,1
Luxemburgo	0,5	0,3	0,8	1,7	1,2	1,3	0,5
Malta	-2,6	-3,5	-2,6	-2,0	-1,5	-0,7	0,9
Polonia	-4,9	-3,7	-4,0	-3,3	-2,6	-2,4	-1,7
Portugal	-7,4	-5,7	-4,8	-7,2	-4,4	-2,7	-1,4
Reino Unido	-7,7	-8,3	-5,6	-5,6	-4,4	-3,5	-2,1
República Checa	-2,7	-3,9	-1,3	-1,9	-0,4	-0,2	1,2
Rumanía	-5,4	-3,7	-2,1	-0,9	-0,7	-2,8	-3
Suecia	-0,1	-0,9	-1,4	-1,6	0,0	0,0	1,1

Fuente: elEconomista, con empleo de datos de Eurostat.

Precisamente, en el marco del *Procedimiento de Déficit Excesivo* (PDE) en que se encuentra incurso nuestro país, en 2012 se comunicaron a la Oficina Estadística de la Unión Europea (Eurostat)¹⁹ los datos de déficit correspondientes a los años 2008-2012. Esta primera notificación (de 30 de marzo de 2012) fue seguida de otra (de 17 de mayo de 2012) con la revisión de los datos aportados previamente. La razón de la nueva comunicación estuvo en la realización de mayores gastos por algunas Comunidades Autónomas (en total: 4.500 millones de euros, aproximadamente el 0,4% del PIB, de los

19. Eurostat debe ejecutar sus tareas, como servicio de la Comisión, con arreglo a los principios de imparcialidad, fiabilidad, pertinencia, relación coste/eficacia, secreto estadístico y transparencia, encargándose de evaluar la calidad de los datos y de suministrar los que deben utilizarse en el contexto del procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo (considerandos 9 y 10 del Reglamento n.º 479/2009 del Consejo).

que 1.900 millones de euros, casi el 0,2% del PIB, correspondían a la Comunidad Valenciana)²⁰. Funcionarios de Eurostat giraron cuatro visitas a España, que tuvieron lugar en mayo, junio y septiembre de 2012 y en septiembre de 2013, y la Comisión adoptó la Decisión C(2014) 4856, de 11 de julio de 2014, iniciando una investigación sobre posible manipulación de las estadísticas en la Comunidad Valenciana²¹. El resultado de la investigación fue el Informe de 7 de mayo de 2015²², en el que la Comisión constató las irregularidades que se habían producido en aquella Comunidad en relación con los gastos sanitarios. En el informe «se hace una descripción detallada de las principales razones por las que en 2012 se hizo una corrección del déficit público de España de 1.900 millones de euros sobre la base de un análisis de la compilación, el registro y la notificación del gasto público en la Comunidad Valenciana» y «se determina también el papel clave de la Intervención General de la Generalitat Valenciana (IGGV) en los hechos en torno a la ausencia de registro y notificación de gastos. Se analiza también la implicación de otras instituciones [el Instituto Nacional de Estadística (INE), la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), la Consejería de Sanidad de la Generalitat Valenciana (...) y la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana (...)]»²³.

En el Informe de la Comisión puede leerse, entre otras cuestiones, que:

- En la Comunidad Valenciana «se permitió la acumulación de gasto público no registrado en las cuentas públicas, en particular en el sector sanitario, durante varios años, incumpliendo el principio del devengo»²⁴.
- La descripción del procedimiento para el pago de las *facturas en el cajón*, de las que «una parte significativa... estaba concentrada en la Comunidad Valenciana»²⁵.
- El objetivo de la investigación era demostrar la tergiversación de los datos después de la entrada en vigor del Reglamento (UE) n.º 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro²⁶.

20. Según indicaba García Pagan, I.: «Las facturas en los cajones del Gobierno valenciano», en La Vanguardia, de 11 de julio de 2014: «Valencia comunicó al Ejecutivo central un déficit para el 2011 del 3,68% de su PIB, que acabó elevando al 4,5% precisamente por la inclusión de las facturas que el plan de proveedores del Gobierno hizo aflorar y que ascendían a 1.850 millones de euros. El límite de déficit de las autonomías se situó ese año en el 2,2%».

21. Vid. Decisión C(2014) 4856 de la Comisión, de 11 de julio de 2014, relativa a la apertura de una investigación sobre la manipulación de estadísticas en España, conforme al Reglamento (UE) n.º 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro. También puede verse el comunicado de prensa de la Comisión Europea: «La Comisión abre una investigación sobre la notificación de estadísticas en Valencia». Bruselas, 11 de julio de 2014.

22. Vid. Informe de la Comisión sobre la investigación relativa a la manipulación estadística en España conforme al Reglamento (UE) n.º 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona euro (Decisión de la Comisión de 11 de julio de 2014). Bruselas, 7 de mayo de 2015. COM(2015) 211 final.

23. Ibídem, p. 3.

24. Ibídem, p. 8.

25. Ibídem, pp. 9-10.

26. Ibídem, p. 11.

- La Comisión (Eurostat) «determinó que la Comunidad Valenciana era la única... que presentaba irregularidades significativas... relacionadas principalmente con el registro de gastos sanitarios. Los gastos de varios ejercicios que no se habían registrado ni en las cuentas públicas de la Comunidad Valenciana ni en las cuentas nacionales sumaban un total de 1.900 millones de euros»²⁷.
- «La IGGV nunca había comunicado estos gastos a la IGAE en el cuestionario normalizado, a pesar de que la Sindicatura de Cuentas había señalado la existencia de importes relativos a gastos no registrados en todos sus informes anuales a partir de 1988»²⁸.
- La mayor parte de las facturas no pagadas ni registradas que se notificaron oficialmente en junio de 2012 a la IGAE (1.900 millones de euros) se generaron en 2011. «Se atribuyeron 862 millones de euros al ejercicio 2011 y aproximadamente 1.000 millones de euros a los ejercicios anteriores a 2011, concretamente: 29 millones de euros a los ejercicios 2008 y anteriores, 378 millones al ejercicio 2009 y 624 millones al ejercicio 2010»²⁹.
- «Los informes anuales de la Sindicatura de Cuentas sobre la contabilidad general de la Comunidad Valenciana indicaban la existencia de gastos no reconocidos (ni registrados) en esta CA desde el año 1988». Además, «la Sindicatura de Cuentas detalló, en cada ejercicio, los importes de los gastos no registrados. Sin embargo, la IGGV no adoptó nunca ninguna medida para aplicar esas recomendaciones»³⁰.
- Durante la investigación, «la IGAE confirmó que la ausencia de registro de gastos sanitarios en Valencia se descubrió por primera vez en 2007, a raíz del informe del Grupo de Trabajo de Análisis del Gasto Sanitario, del CPFF»³¹.
- «El resultado del incumplimiento del principio del devengo en la Comunidad Valenciana, vulnerando las normas del SEC 95, fue que los datos financieros estadísticos del PDE y de la Administración notificados en 2012 eran incorrectos, y no se corrigieron hasta la revisión en la notificación del PDE de octubre de 2012»³².
- «El informe final muestra que se han cometido graves irregularidades en la contabilidad, el registro y la notificación de gastos de la Comunidad Valenciana durante un período de tiempo significativo. No se respetó el principio del devengo, se utilizaron incorrectamente las cuentas extrapresupuestarias, a veces no se registraron gastos durante años y la información estadística que las autoridades valencianas comunicaron a las autoridades nacionales era engañosa, lo que dio lugar a una tergiversación de los datos de déficit y de deuda de España en 2012»³³.

27. *Ibídem*, p. 12.

28. *Ibídem*, p. 12.

29. *Ibídem*, p. 15.

30. *Ibídem*, p. 17.

31. *Ibídem*, p. 20. El Informe del Grupo de Trabajo de Análisis del Gasto Sanitario del CPFF, fechado en septiembre de 2007, puede verse en línea.

32. *Ibídem*, p. 26.

33. *Ibídem*, pp. 27-28.

Tras la valoración de las actuaciones de los distintos agentes implicados (IGGV, IGAE, INE, Consejería de Sanidad y Sindicatura de Cuentas)³⁴, se concluye que «la IGGV parece haber sido la principal responsable de la no aplicación del principio del devengo y de la ausencia de registro de cantidades considerables de gasto sanitario»³⁵, lo que viene demostrado por las siguientes evidencias:

- «1. No aplicó plenamente el Plan General de Contabilidad Pública nacional ni el Plan específico de la Comunidad Valenciana, utilizando erróneamente las cuentas 409 y 411. Por otra parte, la IGGV no siguió la Instrucción general de contabilidad pública de la Generalidad Valenciana, aprobada en 2002.
2. No registró gastos anteriores realizados, incumpliendo las normas del SEC 95 y, en particular, el principio del devengo.
3. No tuvo en cuenta los informes de la Sindicatura de Cuentas, refrendados por las observaciones de la Consejería de Sanidad, que revelaron la práctica de no registrar gastos realizados. En 2008, la IGGV empezó a registrar gastos no registrados contraídos en el pasado, pero únicamente cantidades parciales y no la totalidad de los gastos no registrados.
4. No alertó a la IGAE de las deficiencias de la información que enviaba a esta en el marco del cuestionario normalizado.
5. Envío a la IGAE, tanto a finales de enero de 2012 como a finales de abril de 2012, cuestionarios normalizados que no incluían el importe de los gastos no reconocidos (1.900 millones de euros), a pesar de que ya lo había comunicado a la Administración central en el mes de abril de 2012 en otro contexto y de que la Consejería de Sanidad le había enviado esa información de manera no oficial, por correo electrónico, en febrero de 2012. Este fue uno de los principales motivos por los que se revisó al alza el déficit de España de 2011 entre las notificaciones del PDE de abril y octubre de 2012. La IGGV no confirmó oficialmente los importes correctos a la IGAE hasta junio de 2012, es decir, no solo después de la notificación del importe de las facturas no pagadas (que no se había registrado anteriormente como gasto) directamente a la Administración central, sino incluso después de la presentación del plan económico y financiero de la CA (que detallaba la existencia de estas facturas no pagadas) al CPPF.
6. Elaboró unas Cuentas Generales de la CA (...) que, hasta junio de 2012, no hacían ninguna referencia explícita a los gastos no registrados y daban información mínima sobre las considerables cantidades incluidas en la cuenta 411.
7. Ignoró los datos de la Consejería de Sanidad enviados a la Sindicatura de Cuentas (y, de manera informal, y al menos una vez de manera formal, a la propia IGGV) que reflejaban la cantidad total de los gastos sanitarios acumulados a lo largo de los años.

34. *Ibídem*, p. 29.

35. *Ibídem*, p. 30.

8. No obtuvo ni examinó la documentación necesaria para elaborar las cuentas generales de la CA, a pesar de que tiene la obligación de hacerlo.
9. No utilizó la red de interventores delegados en los hospitales de la CA para obtener directamente los datos de los gastos sanitarios.
10. Reiteró a la IGAE que los datos enviados en los cuestionarios normalizados eran los correctos, aunque no lo eran.
11. No envió los datos correctos a la IGAE en el cuestionario normalizado, incluso después de que la Sindicatura de Cuentas publicara los datos correctos de los gastos sanitarios no registrados.
12. No aceptó la oferta de la Sindicatura de Cuentas de enviarle directamente los datos correctos para que los incluyera en las cuentas de la Comunidad Valenciana ni pidió a la Consejería de Sanidad que le enviara oficialmente los datos sobre gastos sanitarios no registrados que esta enviaba a la Sindicatura de Cuentas. Según declaraciones de los representantes de la Consejería de Sanidad, hasta el año 2012 el interventor general de la IGGV habría dado instrucciones orales a la Consejería de Sanidad para que no enviara oficialmente los datos sobre los gastos sanitarios no registrados a la IGGV.
13. A pesar de saber que los datos de la Cuenta General comunicados a la IGAE eran incorrectos, no se puso en contacto con la Consejería de Sanidad o cualquier otra autoridad para corregir la situación, y ni siquiera intentó hacer una estimación de los gastos sanitarios sin registrar para aplicar el principio del devengo»³⁶.

En el Informe de la Comisión se estimó que España había incurrido en una negligencia grave al transmitir, en su notificación de 30 de marzo de 2012, datos incorrectos relativos a las cuentas de la Comunidad Valenciana, pese a que la Sindicatura de Cuentas de esta Comunidad Autónoma señalaba cada año que la Intervención General de la Generalitat Valenciana aprobaba cuentas viciadas por irregularidades derivadas de la falta de registro de determinados gastos sanitarios y del incumplimiento del principio de devengo. Fue, por tanto, la IGGV la «entidad del sector de la Administración general del Reino de España» que incurrió en negligencia grave³⁷.

La Comisión recomendó al Consejo que impusiese a España una multa³⁸, lo que se produjo mediante la Decisión del Consejo de 13 de julio de 2015³⁹, notificada a España

36. *Ibídem*, pp. 30-31.

37. *Ibídem*, pp. 31-32.

38. Vid. Recomendación de la Comisión de Decisión del Consejo por la que se impone una multa a España debido a la manipulación de los datos de déficit en la Comunidad Valenciana. Bruselas, 7 de mayo de 2015. COM(2015) 209 final.

39. Vid. Decisión (UE) 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 («DOUE» L 198/19, de 28 de julio de 2015).

el 20 de julio de 2015 y publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea* el 28 de julio de 2015. Contra la Decisión del Consejo, España interpuso el 29 de septiembre de 2015 el recurso de anulación⁴⁰ objeto del pronunciamiento del Tribunal de Justicia.

En la Decisión del Consejo se consideró que, dada la repercusión de la tergiversación, el importe de la multa debía fijarse en 94,65 millones de euros, pero después se entendió que procedía atenuar ese importe, dejándolo en 18,93 millones de euros, porque la tergiversación de los datos era obra de una sola autoridad regional y porque las autoridades nacionales habían cooperado en la investigación.

III. EL MARCO NORMATIVO EUROPEO DISPUESTO PARA FAVORECER LA COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS PRESUPUESTARIAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS

Como es sabido, la crisis económica ha provocado importantes modificaciones en el ordenamiento de la Unión Europea y en los ordenamientos nacionales⁴¹. Al primer ámbito y completando las previsiones del TFUE (arts. 119, 121 y 126) y del Protocolo n.º 12 sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo a los TUE y TFUE, pertenecen las siguientes normas que han sido aplicadas al presente litigio entre España y el Consejo:

– *Reglamento (CE) n.º 479/2009 del Consejo, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*⁴².

En este Reglamento se dispone la obligación de los Estados miembros de notificar «a la Comisión (Eurostat) los déficits públicos previstos y reales y los niveles de deuda pública previstos y reales dos veces al año, la primera antes del 1 de abril del año en curso (año n) y la segunda antes del 1 de octubre del año n» (art. 3.1), así como «de cualquier revisión importante de las cifras reales o previsiones de déficit y deuda que ya hayan comunicado», en cuanto dispongan de dicha información (art. 6.1); correspondiendo a la Comisión (Eurostat) evaluar «periódicamente la calidad de los datos reales notificados por los Estados miembros» (art. 8.1) y el mantenimiento de «un diálogo permanente con las autoridades estadísticas de los Estados miembros» (art. 11.1), pudiendo realizar *visitas periódicas de diálogo y metodológicas* (arts. 11 bis y 11 ter)⁴³.

40. Vid. Recurso interpuesto el 29 de septiembre de 2015 – Reino de España/Consejo de la Unión Europea (Asunto C-521/15 (JUR 2018, 5155)). «DOUE» C 406/25, de 7 de diciembre de 2015.

41. Vid. García Roca, J. y Martínez Lago, M. A.: *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, Thomson Reuters Civitas, Navarra, 2013, pp. 42 y ss. y 61 y ss.

42. Publicado en el «DOUE» L 145/1, de 10 de junio de 2009, resultó modificado por el Reglamento (UE) n.º 679/2010 del Consejo, de 26 de julio de 2010, publicado en el «DOUE» L 198/1, de 30 de julio de 2010.

43. Las *visitas de diálogo* «tienen por finalidad revisar los datos reales comunicados..., examinar aspectos de método, estudiar los procedimientos estadísticos y las fuentes descritos en los inventarios y evaluar el cumplimiento de las normas contables. Las visitas de diálogo se utilizarán para detectar riesgos o problemas potenciales en relación con la calidad de los datos comunicados» (art. 11 bis). Por su parte, las *visitas metodológicas* «tendrán la finalidad de controlar los procesos y verificar las cuentas que justifican los datos reales notificados y sacar conclusiones detalladas sobre la calidad de los datos notificados...», y «únicamente se realizarán en casos

– Reglamento (UE) n.º 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro⁴⁴.

Perteneciente al que se vino a denominar «Six Pack»⁴⁵, este Reglamento, que constituye la base jurídica de la Decisión impugnada por España, confirió al Consejo poderes para adoptar decisiones sobre la aplicación de sanciones. En concreto, por *manipulación de estadísticas*, correspondiendo la propuesta a la Comisión –por medio de una recomendación–, así como la realización de las investigaciones necesarias para probar la existencia de tergiversaciones y efectuar actos delegados, respetando el derecho de defensa del Estado miembro y correspondiendo al Tribunal de Justicia la competencia para resolver los recursos interpuestos contra las decisiones de imposición de multas, pudiendo anularlas, reducirlas o incrementarlas en su cuantía (art. 8).

– Decisión Delegada 2012/678 de la Comisión, de 29 de junio de 2012, relativa a las investigaciones y las multas relacionadas con la manipulación de las estadísticas conforme al Reglamento (UE) n.º 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro⁴⁶.

Esta Decisión, basada en el artículo 8.4 del Reglamento (UE) n.º 1173/2011, contempla «las normas de desarrollo relativas a los procedimientos para investigar las tergiversaciones de datos sobre el déficit de las administraciones públicas y la deuda pública que tengan carácter deliberado o que sean fruto de una negligencia grave, las normas de desarrollo respecto al derecho a la defensa y la confidencialidad, criterios detallados para fijar el importe de las multas y disposiciones sobre los plazos y el cobro de las multas» (art. 1). En la misma se prevé la posibilidad de que la Comisión pueda optar por no realizar la investigación por manipulación de estadísticas hasta tanto no se haya realizado una visita metodológica con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento (CE) 479/2009 (art. 2.3), así como de determinar el importe de la multa propuesta al Consejo en función de diversas circunstancias (art. 14.3), asegurándose de que sea «eficaz, proporcionada y disuasoria» (art. 14.1).

– Decisión (UE) 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 Valenciana⁴⁷.

Se trata de la Decisión impugnada por España, en cuyos considerandos preliminares se reflejan los criterios tenidos en cuenta para la determinación de la multa⁴⁸, así como

excepcionales en que se hayan determinado claramente riesgos significativos o problemas con respecto a la calidad de los datos» (art. 11 ter 1 y 2).

44. Publicado en el «DOUE» L 306/1 de 23 de noviembre de 2011 (corrección de errores en «DOUE» 2014 L 325/30).

45. Conjunto normativo integrado por cinco Reglamentos y una Directiva, adoptados por el Parlamento Europeo y el Consejo, que incidieron, reformándolo, en el «Pacto de Estabilidad y Crecimiento» de 7 de julio de 1997, aunque el mismo se había reformado previamente en el año 2005.

46. Publicada en el «DOUE» L 306/21, de 6 de noviembre de 2012.

47. Publicada en el «DOUE» L 198/19, de 28 de julio de 2015.

48. A saber: «(6) La cuantía de la multa no debería ser superior al 0,2 % del producto interior bruto de España en 2014» y «(7) El importe de referencia de la multa que se imponga debe ser igual al 5 % de la mayor repercusión de la tergiversación de la deuda pública de España correspondiente a

los elementos que justifican su reducción hasta los 18,93 millones de euros: 1.º «(8) ... la tergiversación de los datos no tuvo un impacto significativo en el funcionamiento de la gobernanza económica reforzada de la Unión, dado su limitado impacto en el déficit de España en su conjunto... la notificación de las cifras correctas se produjo poco después de la publicación, en abril de 2012, de los datos de déficit incorrectos de España, lo que permitió revisar los datos de déficit de España todavía en 2012...»; 2.º «(10) ... la tergiversación de los datos fue obra esencialmente de una entidad del sector de la Administración general de España...»; y 3.º «(12) ... las autoridades estadísticas españolas y todas las entidades implicadas han mostrado un alto grado de cooperación en el transcurso de la investigación...».

IV. LAS ALEGACIONES INVOCADAS POR ESPAÑA Y POR EL CONSEJO

El recurso de anulación interpuesto por España se basaba en cuatro motivos: 1.º La vulneración de su derecho de defensa por la Comisión; 2.º La violación del derecho a una buena administración; 3.º La consideración de que no se cumplían los requisitos materiales para la imposición de una multa, y 4.º La improcedencia del cálculo de la multa impuesta. No obstante, con carácter previo al tratamiento de tales razones, estaba la cuestión de si el Tribunal de Justicia era competente o no para conocer del recurso formulado por España.

1. SOBRE LA COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO

El Consejo y la Comisión –que actuó como coadyuvante en el litigio y en apoyo de las pretensiones del Consejo– sostuvieron la competencia del Tribunal General y no del Tribunal de Justicia⁴⁹. En esencia, se señalaba que «la facultad de adoptar decisiones por las que se impongan multas a los Estados miembros en caso de manipulación de las estadísticas, prevista en el artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 1173/2011, no puede considerarse sino una competencia de ejecución, en el sentido del artículo 291 TFUE, apartado 2, puesto que forma parte de la aplicación uniforme de dicho Reglamento» (STJUE de 20 de diciembre de 2017 (JUR 2018, 5155), Asunto C-521/15, apdo. 37). Esta fue la tesis por la que se decantó también la Abogado General en sus *Conclusiones*⁵⁰, al

los años contemplados en la notificación en el marco del procedimiento de déficit excesivo (PDE). La revisión de los gastos notificados por España para la notificación del PDE de abril de 2012 fue de 1.893 millones EUR. Por tanto, el importe de referencia debe ser de 94,65 millones EUR».

49. Sobre el recurso de anulación y las relaciones entre el Tribunal de Justicia y el Tribunal General, vid. Alonso García, R.: *Sistema jurídico de la Unión Europea*, 3.ª ed., Thomson Reuters Civitas, Navarra, 2012, pp. 217 y ss., y 253 y ss. También: Martín Brañas, C.: «Recurso de anulación», en *El sistema jurisdiccional de la Unión Europea* (coords.: V. Pardo Iranzo, J. L. Iglesias Buhigues y J. Montero Aroca), Aranzadi, Navarra, 2013, pp. 61 y ss., y García, J.: *El recurso comunitario de anulación: objeto y admisibilidad: un estudio sobre el contencioso comunitario*, Civitas, Madrid, 2004.

50. «... el recurso de España se dirige contra una actuación del Consejo mediante la cual éste ha ejercido competencias de ejecución de conformidad con el artículo 291 TFUE, apartado 2. Por consiguiente, con arreglo al artículo 256 TFUE, apartado 1, y al artículo 51, apartado 1, letra a), tercer guion, del Estatuto, la competencia corresponde al Tribunal General, al que el Tribunal de

negar que el citado Reglamento n.º 1173/2011 pudiera apartarse de las reglas de competencia generales señaladas en los Tratados y en el Estatuto del Tribunal de Justicia.

España opuso que resultaba «discutible presentar la Decisión impugnada como una decisión de ejecución... puesto que el considerando 25 del Reglamento n.º 1173/2011 vincula las decisiones individuales por las que el Consejo impone sanciones a los Estados miembros en caso de manipulación de las estadísticas no ya a la necesidad de garantizar condiciones uniformes de ejecución de dicho Reglamento, sino a las competencias directamente atribuidas a dicha institución en materia económica por el TFUE» (ibídem, apdo. 38).

El Tribunal de Justicia consideró que el recurso era de su competencia por venir «interpuesto por un Estado miembro... y dirigido contra un acto del Consejo... a menos que la Decisión impugnada constituya un acto mediante el que el Consejo haya ejercido una competencia de ejecución» (ibídem, apdo. 41); cosa que se niega en el apdo. 51 de la Sentencia y se señala que «la atribución al Consejo, basada en [los artículos 121 y 136 TFUE], de la competencia cuyo ejercicio materializa dicha Decisión, no está justificada por la necesidad de garantizar la ejecución uniforme del... Reglamento [n.º 1173/2011], sino... por la consecución del objetivo de evitar que los Estados miembros tergiversen datos esenciales para el ejercicio de las responsabilidades que los artículos 121 TFUE y 126 TFUE confieren al Consejo en materia de coordinación y supervisión de las políticas económicas y presupuestarias de los Estados miembros» (ibídem, apdo. 53).

2. SOBRE LA VULNERACIÓN DEL DERECHO DE DEFENSA

España invocó que la Decisión (UE) 2015/1289 del Consejo, de 13 de julio de 2015, vulneraba el derecho de defensa garantizado en el artículo 8.3 del Reglamento n.º 1173/2011 y en la Decisión Delegada 2012/678. Las razones de ello eran varias (apdos. 56-58 de la STJUE de 20 de diciembre de 2017): la imputación de la infracción se basaba en «datos obtenidos durante una serie de visitas efectuadas en España en mayo, junio y septiembre de 2012 y en septiembre de 2013»; las tres primeras realizadas antes de que el indicado derecho quedase garantizado formalmente ya que «la Decisión Delegada 2012/678 aún no había entrado en vigor», por lo que los datos se recabaron antes de la apertura del procedimiento de investigación, sin mediar una visita metodológica previa, vulnerando el derecho a ser informado. Por otro lado, se indicaba que «el Reglamento n.º 479/2009 no constituye una base jurídica que autorice a Eurostat a recabar datos relativos a posibles tergiversaciones en el sentido del artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 1173/2011, y... las autoridades españolas cooperaron con la Comisión sin contemplar la posibilidad de que los datos obtenidos por dicha institución pudieran ser posteriormente utilizados para justificar la apertura de un procedimiento de investigación». En las Conclusiones de la Abogado General se señaló que «España desconoce el contenido normativo del Reglamento n.º 1173/2011 y de la Decisión Delegada 2012/678»⁵¹, razonando

Justicia debe remitir el asunto conforme al artículo 54, párrafo segundo, segunda frase, del Estatuto (del Tribunal de Justicia)» (apdo. 58 de las Conclusiones de la Abogado General presentadas el 1 de julio de 2017).

51. Conclusiones de la Abogado General, apdos. 62, 64, 71, 77, 78, 80, 89 y 92.

que para el Reglamento «no basta con una mera sospecha, sino que se exige que existan indicios serios de tergiversación» y que el mismo «no sólo permite que se investigue antes de que se inicie el procedimiento formal de investigación, sino que incluso lo exige, para proteger al Estado miembro afectado», por lo que «frente a lo afirmado por España, esas visitas no constituyen una investigación sin base jurídica». Y, específicamente sobre el derecho de defensa, se entendía que «España incurre en un error por lo que respecta al contenido normativo del artículo 2, apartado 1, de la Decisión Delegada 2012/678. Dicha disposición obliga a la Comisión a comunicar al Estado miembro afectado el inicio de una investigación formal y a darle a conocer al mismo tiempo de qué indicios de la existencia de una manipulación de las estadísticas dispone. No se discute que estos requisitos se han cumplido». Pero la Abogado General considera que lo que España alega es «la vulneración del derecho a ser informada, ya en el procedimiento de investigación previa, de las sospechas de manipulación y de los hechos en los que la Comisión fundamenta tales sospechas», cuando «no se deduce que la Comisión esté obligada a informar al Estado miembro de que sospecha que ha habido tergiversación de los datos de déficit» porque, a diferencia de lo que sucede en Derecho de la competencia, «los Estados miembros y la Comisión están en un proceso de diálogo permanente con arreglo al Reglamento n.º 479/2009 en el ámbito del control de la situación presupuestaria». Así las cosas, «aún cuando se aceptase la existencia de una obligación de advertencia de la Comisión, España no ha expuesto de forma suficientemente fundada en qué medida el momento en que se dieron a conocer las sospechas ha vulnerado su derecho de defensa. Simplemente afirma que tal vulneración se ha producido, sin fundamentar de ningún modo tal aseveración». La alegación de que «las autoridades españolas sólo suministraron material incriminatorio a la Comisión porque no sabían nada de las sospechas de manipulación» ignora la función del derecho de defensa, según la Abogado General, «que no engloba el derecho a ser informado de las sospechas con la debida antelación para poder ocultar información de forma deliberada a la Comisión». En suma, «los Estados miembros que estén bajo sospecha de haber tergiversado los datos relativos de déficit o de deuda están obligados a colaborar aun cuando haciéndolo se autoincriminen. Así se desprende de la obligación de cooperación leal de los Estados miembros con la Unión recogida en el artículo 4 TUE, apartado 3»⁵².

El Consejo opuso que «las visitas anteriores a la decisión de apertura de la investigación fueron organizadas... con el fin de clarificar los datos revisados notificados por el Reino de España en mayo de 2012», y que «la Comisión respetó el derecho de defensa... a partir de la decisión de apertura de la investigación y, en particular, comunicó... los datos de que disponía sobre la existencia de serios indicios de hechos que podían constituir una tergiversación» (ibídem, apdos. 59-60).

52. Ibídem, apdo. 93, con cita –aparte de otras sentencias sobre Derecho de la competencia– de las SSTJUE de 11 de diciembre de 1985, Comisión/Grecia, C-192/84 (EU:C:1985:497), apdo. 19; de 9 de noviembre de 1999 (TJCE 1999, 261), Comisión/Italia, C-365/97 (EU:C:1999:544), apdo. 85; de 13 de julio de 2004 (TJCE 2004, 209), Comisión/Italia, C-82/03 (EU:C:2004:433), apdo. 15; de 26 de abril de 2005 (TJCE 2005, 116), Comisión/Irlanda, C-494/01 (EU:C:2005:250), apdos. 41, 197 y 198; y de 5 de octubre de 2005 (TJCE 2006, 294), Comisión/Bélgica, C-275/04 (EU:C:2006:641), apdo. 82.

El Tribunal de Justicia rechaza que pudiera darse la vulneración del derecho de defensa de España (ibídem, apdo. 83) como consecuencia de las visitas realizadas por Eurostat con anterioridad a la decisión de apertura de la investigación (el 11 de julio de 2014)⁵³, ya que desde la entrada en vigor del Reglamento n.º 1173/2011, el 13 de diciembre de 2011, la Comisión «no sólo está facultada... para recabar datos relativos a la existencia de indicios serios de hechos que puedan constituir una tergiversación... sino que tiene además la obligación de hacerlo antes del inicio de un procedimiento de investigación con arreglo al artículo 8, apartado 3, de dicho Reglamento, en cuyo marco deberá garantizarse a continuación el pleno respeto del derecho de defensa reconocido al Estado miembro interesado» (ibídem, apdos. 64-65). Además, «es en principio tras la apertura del procedimiento de investigación... cuando el Estado miembro interesado puede hacer valer plenamente ese derecho, puesto que únicamente ese procedimiento puede dar lugar a una decisión por la que se imponga una sanción» (ibídem, apdo. 67). Para el Tribunal queda claro que «Eurostat se basó en el Reglamento n.º 479/2009 para efectuar las cuatro visitas que permitieron obtener la información en la que el Consejo fundamentó la Decisión impugnada» (ibídem, apdo. 69). Y entrando en las condiciones de organización de las visitas, el Tribunal recuerda que Eurostat tiene encomendada «la responsabilidad de efectuar, en nombre de la Comisión, una evaluación imparcial e independiente de la calidad de esos datos, controlando su adecuación a las normas contables, su integridad, fiabilidad, puntualidad y coherencia», por lo que está habilitado «para identificar, en este contexto, y de manera general, los riesgos y problemas potenciales relativos a la fiabilidad de los datos en cuestión» (ibídem, apdo. 72). Incluso la visita efectuada con el fin de investigar específicamente sobre las cuentas de la Comunidad Valenciana entraba dentro del diálogo permanente de Eurostat con las autoridades estadísticas de los Estados miembros, quedando amparada por el artículo 11 del Reglamento n.º 479/2009 (ibídem, apdos. 75-76). El Tribunal considera, en suma, que «las condiciones de organización de las visitas que Eurostat efectuó en España en mayo, junio y septiembre de 2012 y en septiembre de 2013, y durante las cuales se obtuvo la información en que se fundamenta la Decisión impugnada respetaron las exigencias procedimentales establecidas por el Derecho de la Unión» y que el derecho de defensa no se vio comprometido (ibídem, apdos. 81-82).

3. SOBRE LA VULNERACIÓN DEL DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN

La alegación española incidía en la violación de este derecho⁵⁴, recogido en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), al dudar

53. En relación con la realización de operaciones previas a la apertura de procedimientos que declaren la existencia de infracciones, vid. SSTJUE de 7 de enero de 2004 (TJCE 2004, 8), Aalborg Portland y otros/Comisión, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P y C-219/00 P (EU:C:2004:6), apdos. 63-65; y de 27 de abril de 2017 (JUR 2017, 123762), FSL y otros/Comisión, C-469/15 P (EU:C:2017:308), apdo 43.

54. Sobre el derecho a la buena administración, entre otros muchos, vid. González Alonso, L. N.: «Derecho a una buena administración», en *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea: comentario artículo por artículo* (coord.: A. Mangas Martín), Fundación BBVA, Bilbao, 2008, pp. 664 y ss.; Guillem Carrau, J.: «El avance del derecho a la buena administración en el tratado

de la *imparcialidad objetiva* del equipo de investigación de Eurostat, dado que tres de sus integrantes⁵⁵ habían participado previamente a la iniciación del procedimiento formal.

Por su parte, el Consejo negó que pudiera aplicarse aquel derecho a los Estados miembros, aunque reconoció que los mismos pudieran invocar la exigencia de imparcialidad, aspecto éste que fue cuestionado por la Comisión en su papel de coadyuvante del Consejo.

Para la Abogado General, «con independencia de que un Estado miembro pueda invocar el artículo 41 de la Carta, está claro que la exigencia de imparcialidad, en cuanto reflejo del principio general del derecho a una buena administración, se aplica en favor de los Estados miembros»⁵⁶. Y entiende que la actuación de la Comisión «no ha garantizado la máxima imparcialidad», defecto que se habría agudizado en la vista, al reconocer la Comisión –en respuesta al Tribunal de Justicia– que «el objetivo de la investigación formal era la disuasión», lo que hace temer que «esa fase del procedimiento no se desarrolló ya sin prejuzgar el resultado»⁵⁷. Pero, con todo, considera que la Comisión no vulneró la exigencia de imparcialidad y actuó de forma proporcionada, siendo razonable «encargar a las mismas personas la investigación previa y la investigación formal», tanto desde la perspectiva del interés de la Comisión en una actuación eficiente, como desde los intereses de España como Estado afectado por la investigación⁵⁸.

El Tribunal de Justicia comienza recordando que el derecho a una buena administración es un *principio general del Derecho de la Unión* que puede ser invocado por los Estados miembros (apdos. 89-90)⁵⁹. Descarta que pueda rechazarse la alegación de España, como sostenían

de Lisboa», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 19, 2010, pp. 31 y ss.; Fuentetaja Pastor, J. A.: «Del “derecho a la buena administración” al derecho de la Administración europea», en *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 51, 2014, pp. 19 y ss.

55. En las Conclusiones de la Abogado General se alude a «tres de las cuatro personas que dirigieron la investigación formal» (apdo. 99). En la STJUE de 20 de diciembre de 2017 (JUR 2018, 5155) se señala «tres de los catorce agentes que participaron en las visitas efectuadas por Eurostat en España, previamente a la adopción de la decisión de incoación de la investigación, habían formado parte también del equipo de cuatro personas que fue posteriormente movilizad por la Comisión en el marco de dicho procedimiento» (apdo. 86).

56. Conclusiones de la Abogado General, apdo. 97, con cita de las SSTJUE de 6 de noviembre de 2008 (TJCE 2008, 262), Países Bajos/Comisión, C-405/07 P (EU:C:2008:613), apdo. 56; y de 16 de abril de 2013 (TJCE 2013, 251), España e Italia/Consejo, C-274/11 y C-295/11 (EU:C:2013:240), apdos. 54 y 101.

57. *Ibidem*, apdo. 102. La Abogado General razona que otras medidas habrían podido garantizar más claramente una investigación imparcial –citando como posibles: «evitar que los intervinientes en las verificaciones preliminares participasen también en la investigación formal», también la asignación de la «investigación formal a otro servicio de la Comisión», como la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros o la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), incluso atribuyéndola al Tribunal de Cuentas o el BCE (apdo. 103)–, motivando la necesidad de reforzar la imparcialidad en «el respeto a la soberanía presupuestaria de los Estados miembros, que está ya considerablemente limitada por la supervisión por parte de la Unión y, más incluso, por las sanciones que pueden imponerse en caso de tergiversación de los datos presupuestarios notificados» (apdo. 104).

58. *Ibidem*, apdos. 105 y ss., especialmente 111-113.

59. Vid. SSTJUE de 8 de mayo de 2014 (TJCE 2014, 171), C-604/12 (EU:C:2014:302), apdo. 49; de 15 de julio de 2004 (TJCE 2004, 204), España/Comisión, C-501/00 (EU:C:2004:438), apdo.

el Consejo y la Comisión, reclamando para sí «determinar si la Comisión ofrece garantías suficientes para excluir cualquier duda legítima acerca de un posible perjuicio por su parte» (apdo. 95). Distingue el objeto y fundamentación jurídica de las visitas previas de Eurostat –para evaluar la calidad de los datos periódicos notificados por los Estados miembros, al amparo de los artículos 11 y 11 bis del Reglamento n.º 479/2009– y del procedimiento de investigación seguido después –para probar la existencia de una tergiversación de esos datos, sobre la base del artículo 8. 3 del Reglamento n.º 1173/2011–, de lo que deduce que «las apreciaciones efectuadas por Eurostat sobre la calidad de algunos de esos datos... no prejuzgan, por sí mismas, la postura que podría adoptar la Comisión acerca de la existencia de una tergiversación» (apdo. 100). Para el Tribunal, «el papel encomendado a los agentes de Eurostat en ese procedimiento de investigación no resulta decisivo ni para el desarrollo ni para el desenlace de dicho procedimiento» (apdo. 104), por lo que no se puede «concluir que la decisión adoptada al término de dicho procedimiento esté viciada de ilegalidad por incumplimiento de la obligación de imparcialidad objetiva que pesa sobre la Comisión» (apdo. 101).

4. SOBRE LA INFRACCIÓN IMPUTADA POR MANIPULACIÓN DE LAS ESTADÍSTICAS DE DÉFICIT

Contra la Decisión (UE) 2015/1289 del Consejo, de 13 de julio de 2015, de imponer una multa a España por manipulación de las estadísticas, se opuso la falta de concurrencia de los requisitos contemplados en el artículo 8.1 del Reglamento n.º 1173/2011, a saber: (1.º) Que se hubiera dado una tergiversación de datos (2.º) que tuviese como efecto perjudicar la coordinación y supervisión presupuestaria y (3.º) que hubiera sido causada intencionalmente o por negligencia grave. Según se recogía en las Conclusiones de la Abogado General, España negaba que la tergiversación se hubiese dado, «porque se corrigió en tiempo oportuno»; además, los datos notificados no serían relevantes para la aplicación de los artículos 121 o 126 TFUE o del Protocolo PDE y se negaba que «la posible irregularidad cometida se considere grave»⁶⁰. Frente a la calificación como tergiversación, se sostenía que hubo una «simple revisión de datos previamente notificados a Eurostat» que no pretendía perjudicar la coordinación y supervisión económicas y presupuestarias, aparte de que, por su importe y rapidez con que se revisaron, no impidió el ejercicio de sus competencias al Consejo y la Comisión. Y, en lugar de negligencia grave, se opuso la diligencia, cooperación y espontáneo señalamiento de las irregularidades por el Estado español a la Comisión (STJUE de 20 de diciembre de 2017 (JUR 2018, 5155), Asunto C-521/15, apdos. 108-110).

El Consejo y la Comisión sostuvieron la posibilidad de imponer una sanción cuando la publicación de datos revisados por Eurostat sea consecutiva a una tergiversación y que los efectos de ésta «no deben tenerse en cuenta para determinar la existencia de una infracción, sino únicamente para calcular la multa correspondiente», entendiendo que el Reino de España «debe ser considerado responsable de la actuación de sus entidades territoriales»,

52; y de 24 de junio de 2015 (TJCE 2015, 248), Alemania/Comisión, C-549/12 P y C-54/13 P (EU:C:2015:412), apdo. 89.

60. Conclusiones de la Abogado General, apdos. 116, 119-121, 124, 126, 130, 133, 136, 138-140 y 151.

que «no se ajusta a los hechos afirmar que... señalase espontáneamente la existencia de una tergiversación a la Comisión» y que la cooperación alegada por España «no influye en la determinación de la infracción... pero podría tenerse en cuenta no obstante en concepto de circunstancia atenuante a efectos del cálculo de la multa» (ibídem, apdos. 111-113).

La Abogado General consideró infundadas las alegaciones de España, como igualmente apreció el Tribunal de Justicia. En las Conclusiones de aquélla se sostenía que la revisión de cifras previamente comunicadas, consecuencia de una incorrecta aplicación de las normas contables del SEC 95 en que incurrió la Comunidad Valenciana, no excluyen la tergiversación de datos —probada por la propia revisión y consistente en que «durante años, los gastos en el sector sanitario en parte no se registraron en absoluto y en parte se registraron con retraso», motivando esos superiores gastos autonómicos que «la autoridad nacional partiese de cifras incorrectas al calcular el déficit total del Estado correspondiente a los años 2008 a 2011 y que incluyese déficits demasiado bajos en la notificación PDE de marzo de 2012»—, dada la obligación de los Estados miembros de informar a la Comisión de las correcciones de datos que se hayan suministrado. Además se tachaba de «interpretación errónea», la realizada por España, del artículo 8.1 del Reglamento n.º 1173/2011, del que deduce que «la imposición de una multa no depende de las consecuencias que la tergiversación pueda tener sobre la supervisión presupuestaria», sino que «basta con que los datos estén destinados a posibilitar la supervisión presupuestaria», y se considera que «en contra de lo afirmado por España, las cantidades a las que se refiere el presente asunto son también lo suficientemente grandes... Una tergiversación de datos de déficit de 1.900 millones de euros, que supone un importe de referencia de casi 100 millones de euros a efectos de la imposición de la sanción, no es despreciable». Por último, abordaba «la cuestión decisiva» de «si España tergiversó los datos mediando negligencia grave», razonando que «la multa no se impone por una aplicación errónea de las reglas contables, sino por la comunicación de datos incorrectos a la Comisión», ya que «el peligro para la supervisión presupuestaria no existe hasta que se notifican a la Comisión los datos incorrectos», siendo relevante la incorrecta aplicación de las normas contables «como punto de referencia del elemento subjetivo». La conclusión a la que llega la Abogado General es que «la autoridad competente de la Comunidad Valenciana no informó, por negligencia grave, a la autoridad nacional competente de la incorrecta aplicación de las normas contables en el pasado y de que, debido a esa circunstancia, los datos que se le habían comunicado adolecían de errores. Esta conducta debe ser imputada a España, de modo que ésta, en la notificación PDE a la Comisión en marzo de 2012, tergiversó los datos de déficit mediando negligencia grave».

El Tribunal de Justicia declara que «el ámbito de aplicación del artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 1173/2011, leído a la luz de su considerando 16, comprende toda tergiversación efectuada por un Estado miembro de los datos relativos a su déficit y a su deuda que deben ser notificados a Eurostat en virtud del artículo 3 del Reglamento n.º 479/2009... incluidos los de carácter provisional» (apdo. 119); tergiversación que aparece definida «por referencia al objeto de los datos a que afecta, a saber, el déficit y la deuda del Estado miembro de que se trate. En cambio, no incluye ningún elemento referente al efecto concreto que esa tergiversación supuestamente ha de producir» (apdo. 124). Y, contrariamente también a lo alegado por España, el Tribunal considera que «ni la circunstancia de que la tergiversación de que se trata en el caso de autos únicamente afecte al déficit de una sola Comunidad

Autónoma, dentro del conjunto del déficit público, ni el hecho de que dicho Estado miembro cooperase en la investigación instruida por la Comisión, tras haber señalado espontáneamente las irregularidades controvertidas a dicha institución, pueden cuestionar la calificación de negligencia grave adoptada por el Consejo» (apdo. 131).

5. SOBRE LA SANCIÓN IMPUESTA, SU PROPORCIONALIDAD Y EVENTUAL CARÁCTER RETROACTIVO

La última cuestión que nuestro país discutió fue la cuantía de la multa impuesta por el Consejo, solicitando una significativa reducción –de 18,93 a 8,62 millones de euros–, invocando el artículo 14.2 de la Decisión Delegada 2012/678⁶¹ y el hecho de que la tergiversación de datos de déficit sólo se sancione desde finales de 2011. Con ello, como reconoce la Abogado General en sus Conclusiones, se estaría haciendo referencia a «la prohibición de retroactividad»⁶². Según se recoge en la STJUE de 20 de diciembre de 2017 (JUR 2018, 5155), la interpretación de aquel precepto que hacía España significaba que «el Consejo debe, en primer lugar, medir la repercusión de la tergiversación en el déficit respecto de cada uno de los años comprendidos en la notificación y afectados por la tergiversación; seguidamente, determinar el año en el cual dicha repercusión era mayor y, por último, fijar el importe de referencia basándose únicamente en esa repercusión» (apdo. 135)⁶³.

El Consejo opuso, con el apoyo de la Comisión, que el citado artículo 14.2 de la Decisión Delegada 2012/678 debía interpretarse en el sentido de que «el Consejo debe, en primer lugar, determinar qué años están comprendidos en la notificación y afectados por la tergiversación; seguidamente, medir la repercusión total de esa tergiversación en el déficit respecto del conjunto de los años de que se trate y, por último, basarse en esa repercusión total para fijar el importe de referencia de la multa» (apdo. 137), incluyendo, por tanto, todos los años –de 2008 a 2011– afectados por la tergiversación. Asimismo, negó que se diera una aplicación retroactiva del Reglamento n.º 1173/2011, porque la tergiversación ocurrió con posterioridad a la entrada en vigor del mismo (apdo. 138).

Sobre la implícita invocación del principio de irretroactividad de las disposiciones penales⁶⁴ –aplicable también a las sanciones administrativas⁶⁵, incluso las referidas a los

61. El citado precepto establece: «2. El importe de referencia será igual al 5 % de la mayor repercusión de la tergiversación, ya sea en el déficit de las administraciones públicas o en la deuda del Estado miembro correspondientes a los años en cuestión contemplados en la notificación en el marco del procedimiento de déficit excesivo».

62. Conclusiones de la Abogado General, apdo. 154.

63. Conforme con dicho planteamiento, el Consejo tendría que haber fijado el importe de referencia de la multa basándose en los gastos no declarados exclusivamente del año 2011 y no hacerlo respecto de la totalidad de los años (2008 a 2011) comprendidos en la notificación de 30 de marzo de 2012.

64. Aquél es un principio general del Derecho de la Unión Europea, como señalaron las SSTJUE de 10 de julio de 1984, Kirk, 63/83 (EU:C:1984:255), apdo. 22; de 8 de febrero de 2007 (TJCE 2007, 30), Danone/Comisión, C-3/06 P (EU:C:2007:88), apdo. 87, y de 8 de septiembre de 2015, (TJCE 2015, 352) Taricco y otros, C-105/14 (EU:C:2015:555), apdo. 56.

65. Vid. STJUE de 28 de junio de 2005 (TJCE 2005, 194), Dansk Rørindustri y otros/Comisión, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P y C-213/02 P (EU:C:2005:408), apdo. 202.

Estados miembros por incumplir el Derecho de la Unión⁶⁶—, la Abogado General señaló que carecía de fundamento porque la imposición de la multa a España es «por notificar datos erróneos a la Comisión, no por la tergiversación de datos previa a la notificación» y ésta se produjo después de que el Reglamento n.º 1173/2011 entrase en vigor, no desvirtuando esta conclusión el hecho de que «la incorrecta aplicación de las normas contables que llevó a la notificación PDE errónea hubiese comenzado mucho antes del 13 de diciembre de 2011». Si el Consejo hubiese incluido las deficiencias de las notificaciones de los años 2008 a 2011 en su valoración —cosa que no hizo— se habría incumplido la prohibición de retroactividad⁶⁷. El Tribunal de Justicia admitió pronunciarse sobre la invocada violación del principio de irretroactividad al entender que se trataba de una alegación que constituía «la ampliación de un motivo enunciado en el escrito de interposición del recurso y que se halle estrechamente vinculada con éste» (apdo. 141)⁶⁸, pero sostuvo que, en el caso de autos, la notificación que España remitió a Eurostat, el 30 de marzo de 2012, que contenía datos incorrectos a los déficits públicos de España y de la Comunidad Valenciana fue «posterior a la entrada en vigor del Reglamento n.º 1173/2011» (apdo. 151).

En cuanto a la determinación del importe de referencia de la multa impuesta por el Consejo al Reino de España, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 14.2 de la Decisión Delegada 2012/678, las partes discrepaban sobre la forma de definir el concepto de «mayor repercusión» de la tergiversación que aparece en el precepto y que, como sostuvo la Abogada General en sus Conclusiones, se ha de referir al déficit o a la deuda de los años contemplados en la notificación enmarcada en el procedimiento de déficit excesivo y no la interpretación que hacía España para que únicamente se tomase en consideración el año en que la divergencia entre los datos notificados y los reales fue mayor. «Si la tergiversación afecta solamente a un año, la infracción es evidentemente de menor gravedad que si afecta a varios años. En consecuencia, no sería adecuado tratar de forma igual ambos supuestos recurriendo sólo a un determinado año para calcular la sanción»⁶⁹; observación ésta que hizo suya el Tribunal de Justicia para garantizar la proporcionalidad de la multa con el período afectado por la tergiversación y su carácter disuasorio (STJUE de 20 de diciembre de 2017 (JUR 2018, 5155), apdo. 161). Así las cosas, el Consejo determinó la multa a partir de un importe de referencia que venía dado por los gastos no declarados de la Comunidad Valenciana entre 2008 y 2011, que fueron: 29 millones de euros de 2008, 378 millones de 2009, 624 millones de 2010 y 862 millones de 2011; de manera que el total ascendía a 1.893 millones de euros y el 5 % de dicha cantidad representaba 94,65 millones. La multa fue de un quinto de ese importe de referencia: 18,93 millones de euros.

66. Vid. STJUE de 11 de diciembre de 2012 (TJCE 2012, 377), Comisión/España, C-610/10 (EU:C:2012:781), apdo. 51.

67. Conclusiones de la Abogado General, apdos. 171-173.

68. Vid. STJUE de 16 de julio de 2015 (TJCE 2015, 322), Comisión/Parlamento y Consejo, C-88/14 (EU:C:2015:499), apdo. 13.

69. Conclusiones de la Abogado General, apdos. 161, 162 y 165.

V. LA DERIVACIÓN DE RESPONSABILIDAD A LA COMUNIDAD VALENCIANA

Entre los principios recogidos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), se encuentra el *principio de responsabilidad*, en virtud del cual, «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» (art. 8.1). Esta cláusula general se reitera en la Disposición adicional segunda de la LOEPSF⁷⁰, título habilitante del desarrollo reglamentario que se contiene 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 Europea⁷¹; disposiciones en las que se atribuye al Consejo de Ministros la declaración de la responsabilidad por incumplimiento, previa

70. Tanto la redacción del artículo 8.1, como de la disposición adicional segunda de la LOEPSF provienen de las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público.

71. Publicado en el «BOE» n.º 161, de 6 de julio de 2013. Sobre el tema pueden verse los trabajos de Alonso García, R.: «La responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Unión Europea desde la perspectiva del Estado autonómico: una aproximación general», en la obra colectiva: *El incumplimiento del derecho comunitario en el estado autonómico* (coord. por M. Paloma Biglino Campos y L. E. Delgado del Rincón), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011, pp. 3 y ss.; Fernández Llera, R.: «Un enfoque sobre procedimientos internos para delimitar la responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea», en la misma obra citada, pp. 183 y ss.; Fernández Farreres, G.: «La repercusión sobre las Comunidades Autónomas de la responsabilidad del Estado por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea», en *Revista Española de la Función Consultiva*, n.º 15, 2011, pp. 49 y ss.; Ordoñez 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*, n.º 51, 2015, pp. 537 y ss.; Cobreros Mendazona, E.: «Responsabilidad patrimonial del estado por incumplimiento del derecho de la Unión Europea», Iustel, Madrid, 2015; Sáez Moreno, S.: «Los incumplimientos del derecho de la Unión Europea y su repercusión sobre las Comunidades Autónomas: los asuntos Magefesa y vacaciones fiscales vascas», en *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, n.º 32, 2015, pp. 259 y ss.; Martín Delgado, I.: «La repercusión de la responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea en el contexto del Estado Autonómico», en *Revista de Administración Pública*, n.º 199, 2016, pp. 51 y ss. Analizando el RD 515/2013, de 5 de julio, vid., entre otros, Sáenz de Santamaría, P. A.: «Comunidades Autónomas y repercusión *ad intra* de las sanciones pecuniarias en el recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea», en *Revista Catalana de Dret Públic*, n.º 47, 2013, pp. 40 y ss.; Blasco Hedo, E.: «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», en *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 27, 2013, pp. 53-54; Laso Pérez, J.: «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: Responsabilidad por incumplimiento de la Unión Europea», en *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 2, n.º 1, 2014, pp. 281 y ss.

audiencia de la Administración afectada, pudiendo llegar a acordar la compensación o retención de la deuda con las cantidades que deba transferir el Estado a la Administración responsable por cualquier concepto, presupuestario o no⁷².

1. EL ACUERDO DEL CONSEJO DE MINISTROS SOBRE DETERMINACIÓN Y REPERCUSIÓN DE LA MULTA POR MANIPULACIÓN DE LOS DATOS DEL DÉFICIT A LA COMUNIDAD VALENCIANA

Si no estamos equivocados, la primera vez que se ha aplicado el procedimiento de repercusión de responsabilidad contemplado en el RD 515/2013, de 5 de julio por una infracción de manipulación de las estadísticas del déficit ha sido con ocasión de la multa impuesta a España y derivada a la Comunidad Valenciana⁷³.

El Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2016 establece la repercusión a la Comunidad Valenciana del pago de la multa de 18,93 millones de euros, más 57.567,94 euros en concepto de intereses compensatorios de los costes financieros desde el 28 de enero de 2016, fecha en que España abonó la multa impuesta por el Consejo de la Unión Europea⁷⁴.

En la «exposición» que aparece en el citado Acuerdo se suaviza notablemente el tenor de los hechos y responsabilidades apreciadas por la Comisión Europea en su Informe de 7 de mayo de 2015, sobre la investigación relativa a la manipulación estadística en España, limitándose a señalar que el informe «concluye que la Comunitat Valenciana fue identificada como la única región que presentaba irregularidades en el registro y transmisión de datos, principalmente relacionadas con el gasto sanitario. El gasto no registrado acumulado en diferentes años, según señala la Comisión en su informe, asciende en torno a 1.900 millones de euros. Estas cuantías no fueron contabilizadas y, por tanto, no fueron comunicadas por la Intervención General de la Generalitat Valenciana (IGGV) a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) hasta la puesta en marcha del mecanismo extraordinario de financiación. La IGGV incurrió en negligencia grave al no registrar los gastos sanitarios (y no respetar el principio de devengo) en la contabilidad pública, lo que

72. Vid. García Roca, F. J. y Martínez Lago, M. A.: «La repentina constitucionalidad de la Ley de estabilidad presupuestaria según la STC 215/2014, de 18 de diciembre», en *Civitas-Revista Española de Derecho Europeo*, n.º 54, 2015, pp. 113 y ss.

73. Vid. Doncel Núñez, S. L.: «El principio de responsabilidad en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, su desarrollo y su aplicación». Otros supuestos de derivación de responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea aparecen relacionados en los Informes anuales elaborados por la Dirección General de Relaciones con las Comunidades Autónomas y Entes Locales, dando cumplimiento a la previsión efectuada por la Disposición adicional tercera del RD 515/2013, de 5 de julio. Hasta la fecha se han publicado tres informes –de los años 2014, 2015 y 2016–, que pueden consultarse en la página web de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales.

74. El citado Acuerdo figura como Anexo de la 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» n.º 67, de 18 de marzo de 2016).

determinó una transmisión incompleta de los datos de déficit público a Eurostat en la primera notificación de 2012».

Constan también las alegaciones que realizó la Comunidad Valenciana mediante escritos de 1 de octubre de 2015⁷⁵ y de 19 de febrero de 2016⁷⁶, así como los informes que se solicitaron del Instituto Nacional de Estadística, de la Intervención General de la Administración del Estado y de la Abogacía del Estado en la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.

2. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO 757/2017, DE 4 DE MARZO

Del recurso (n.º 4562/2016) interpuesto por la Generalitat Valenciana contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2016, ha conocido la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que ha pronunciado la Sentencia 757/2017, de 4 de marzo (RJ 2017, 1850) (ponente: José María del Riego Valledor).

La Sala desestima el recurso, comenzando sus razonamientos con invocación de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha reconocido que la «responsabilidad *ad extra* de la Administración del Estado no le impide “repercutir *ad intra*”, sobre las Administraciones públicas autonómicas competentes, la responsabilidad que en cada caso proceda» (FD Tercero)⁷⁷. Repasa las conclusiones del «minucioso y exhaustivo» Informe de la Comisión de 7 de mayo de 2015, que más atrás reproducimos, y que viene a considerar «claro y contundente al detallar los incumplimientos en los que incurrió la Intervención General de la Generalitat Valenciana», por lo que «la Sala estima que las conclusiones del completo y pormenorizado Informe de la Comisión, que hace suyas, ponen de manifiesto el papel clave de la Intervención General de la Generalitat Valenciana en las graves irregularidades en la contabilidad, registro y notificación de los gastos de sanidad de la Comunitat Valenciana y en el consiguiente incumplimiento de la obligación de notificar a Eurostat los datos anuales de déficit y de deuda con observancia de las normas y procedimientos estadísticos europeos (Sistema Europeo de Cuentas, SEC),

75. Muy resumidamente, se señalaba que «en lo tocante a la calidad de los datos estadísticos, la responsable es la Autoridad Estadística Nacional, dependiente de la Administración del Estado»; se apeló a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la imprevisibilidad en el modo de actuar de una Administración Pública; se entendieron vulnerados los principios de lealtad constitucional y buena fe en las relaciones interadministrativas, negando que hubiera una tergiversación, o que ésta fuera relevante, y se solicitó que si se desestimaban las anteriores alegaciones, se apreciase una concurrencia de responsabilidades entre la Generalitat y la Administración del Estado.

76. Se solicitaba la suspensión de la ejecución del Acuerdo del Consejo de Ministros hasta que recayese la STJUE que se ha examinado.

77. Así se pronunció la STC 215/2014, de 18 de diciembre (RTC 2014, 215), FJ 9, con cita de las SSTC 79/1992, de 28 de mayo (RTC 1992, 79), FJ 5; 148/1998, de 2 de julio (RTC 1998, 148), FJ 8; 96/2002, de 25 de abril (RTC 2002, 96), FJ 10; 188/2011, de 23 de noviembre (RTC 2011, 188), FJ 9; 196/2011, de 13 de diciembre (RTC 2011, 196), FJ 11; 198/2011, de 13 de diciembre (RTC 2011, 198), FJ 14; 36/2013, de 14 de febrero (RTC 2013, 36), FJ 9, y 130/2013, de 4 de junio (RTC 2013, 130), FJ 9. Vid. también las SSTC 31/2016, de 18 de febrero (RTC 2016, 31), FJ 4, y 70/2016, de 14 de abril (RTC 2016, 70), FJ 7.

sin que la actuación de otras entidades e instituciones haya sido relevante en la manipulación de las cuentas de la sanidad de la Generalitat Valenciana» (FD Cuarto). Además, se entiende acreditado que «la propia IGGV reconoció, ante el equipo de investigación de la Comisión, que los gastos sanitarios debieron haberse registrado en la cuenta 409 y no en la cuenta 411, como resulta de la nota letra c) del Informe de 7 de mayo de 2015, que indica que, según la IGGV, «los gastos realizados pero no pagados, ni registrados, deberían haberse registrado en la cuenta 409 si bien, por alguna razón, esto no se hizo... la IGGV no puede explicar por qué se usó la cuenta 411 en el pasado en lugar de la cuenta 409, que es la que, a su juicio, debería haberse usado para este tipo de gasto» (FD Quinto).

VI. ÚLTIMAS CUESTIONES

A la vista de cuanto antecede se puede extraer la conclusión general de que los instrumentos creados para afrontar la crisis y garantizar la efectiva supervisión de las políticas presupuestarias de los Estados miembros han funcionado correctamente, respondiendo las instituciones comunitarias (Consejo, Comisión, Eurostat...) a lo que podía esperarse de las mismas, ejerciendo las competencias señaladas en un vasto entramado normativo, del que aquí solamente han lucido algunas de sus piezas.

También puede considerarse que, en el ámbito interno, nuestras autoridades centrales cumplieron las obligaciones de suministro periódico de datos de déficit y deuda pública a las instituciones europeas, lo cual requiere del cumplimiento recíproco de las suyas por parte de las Haciendas inferiores y, de manera destacada, de las Comunidades Autónomas.

Asimismo se observa que, para paliar toda una práctica nociva para las finanzas públicas, como es la de asumir obligaciones económicas para las que no se cuenta con la necesaria consignación presupuestaria, los mecanismos extraordinarios que se crearon para sacar las facturas del cajón, sirvieron para constatar las desviaciones que motivaron la revisión de los datos de déficit suministrados y, también, para que, en última instancia, nuestro país se llevase el galardón de haber sido el primer Estado de la Unión Europea sancionado por manipulación de las estadísticas y, de manera correlativa, que a la Comunidad Valenciana se haya derivado la responsabilidad por la multa impuesta por el Consejo.

Todo ha funcionado como era de prever que sucediera, pero la consecuencia también evidente de ello es que, tras las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y de nuestro Tribunal Supremo, nos encontramos con que el reproche de los comportamientos habidos en la Comunidad Valenciana va a tener una clara repercusión en los ciudadanos de dicha Comunidad, pues tendrán que detraerse recursos que inicialmente se previeron para otras finalidades al pago de la multa que ha resultado derivada⁷⁸.

78. Vid. Orón Moratal, G.: «Financiación autonómica, incumplimientos en materia de estabilidad presupuestaria, responsabilidades y eventual derivación», en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, n.º 61, 2016, p. 216.

En estas circunstancias, sería bueno conocer pronto el criterio del Ejecutivo valenciano sobre la siguiente pregunta: «¿Ha valorado el Consell explorar vías para que esta multa sea pagada por los responsables directos de este falseamiento y no por todos los valencianos y valencianas?»⁷⁹, más allá de la mera constatación de que la desestimación del recurso contra el Acuerdo del Consejo de Ministros sobre la repercusión de responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea, declarada en la STS 757/2017, de 4 de marzo (RJ 2017, 1850), «carga sobre las espaldas de los valencianos un tema gravísimo, como es la ocultación de facturas, algo que es sinónimo de una gestión nefasta», según señalara el Consejero de Hacienda, Vicent Soler, quien aparcaba hasta que se pronunciara el Tribunal de Luxemburgo para analizar «la exigencia de responsabilidades porque los valencianos no tienen por qué pagar los tropelías de los anteriores gestores del Consell»⁸⁰.

El mismo día en que se conoció la STJUE de 20 de diciembre de 2017 (JUR 2018, 5155) (Asunto C-521/15), el grupo parlamentario de *Compromís* en las Cortes Valencianas anunció que presentaría una iniciativa para llevar el caso al Tribunal de Cuentas, con el fin de que se abra un procedimiento de alcance y «los responsables del encubrimiento», «las personas que tomaron la decisión de ocultar el déficit» se hagan cargo» del pago de la multa⁸¹.

Pero no será fácil pasar del «acuerdo tácito de que las leyes se cumplen»⁸², tanto en el ámbito europeo como en el interno, al señalamiento de los verdaderos responsables, políticos y técnicos, que incumplieron las normas presupuestarias y contables, favoreciendo la tergiversación de las estadísticas de déficit, y que por ello se les debería exigir la indemnización del daño producido.

79. La pregunta fue formulada por el diputado Jordi Juan Huguet, del Grupo Parlamentario *Compromís*, al Consell de la Generalitat Valenciana, el 31 de mayo de 2017. Vid. Pregunta número 27.732 con solicitud de respuesta escrita, publicada en el «Boletín Oficial de las Cortes Valencianas», IX Legislatura, n.º 183, de 31 de mayo de 2017. Sin embargo, hasta la fecha no ha dado lugar a otra cosa en las Cortes Valencianas que una solicitud de prórroga del plazo de respuesta, formulada por el Consejero de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación. Vid. Solicitud de prórroga del plazo de respuesta a varias preguntas escritas, publicada en el «Boletín Oficial de las Cortes Valencianas», IX Legislatura, n.º 194, de 5 de julio de 2017.

80. Declaraciones del Consejero de Hacienda, Vicent Soler: «La sentencia del Supremo evidencia una falsificación masiva de las cuentas por los anteriores gobiernos de la Generalitat que ha costado 19 millones a los valencianos», de 10 de mayo de 2017, que pueden consultarse en el sitio web de la Consejería.

81. Vid. «Compromís demanarà que la multa de la UE vaja al Tribunal de Comptes perquè la paguen els responsables», en el sitio web de *Compromís*, de 20 de diciembre de 2017. También en: «Puig: “La ratificación de la multa por déficit es la herencia que nunca acaba”», en *El Mundo*, de 20 de diciembre de 2017.

82. Vid. Orón Moratal, G.: «Derecho Financiero y financiación de necesidades fundamentales: perspectiva española», en *Direito Financeiro e Políticas Públicas* (dir.: J. M. Domínguez Oliveira), Editora GZ, Rio de Janeiro, 2015, pp. 1 y ss.; también en «Financiación autonómica, incumplimientos en materia de estabilidad presupuestaria, responsabilidades y eventual derivación», *cit.*, p. 232.

No pareciéndonos que se pueda reducir sólo a una «cuestión meramente contable» la inadecuada práctica de las «facturas sanitarias en los cajones» que, a la postre, originó la tergiversación de las estadísticas de déficit de la Comunidad Valenciana y del Estado, conviene precisar si se trata de hechos que puedan dar lugar a sanción de los responsables o a la obligación de indemnización.

Desde el campo de la Intervención de una Comunidad Autónoma, Moreo Marroig⁸³ ha recordado que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, configura como infracción muy grave en materia de gestión económico-presupuestaria, comprometer gastos, reconocer obligaciones y ordenar pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), o en la de Presupuestos u otra normativa presupuestaria que sea aplicable [art. 28.c)], sancionando cualquiera de los comportamientos anteriores con destitución del cargo salvo que ya hubiera cesado y la inhabilitación para ocupar cargo público durante un periodo de entre cinco y diez años (art. 30.4) y la obligación de restituir las cantidades satisfechas indebidamente, indemnizando a la Hacienda Pública en los términos del artículo 176 de la LGP (art. 30.8). También se ha referido al tema el profesor Orón Moratal, quien tras comentar el régimen jurídico sancionador de altos cargos que introdujo la Ley 19/2013 y el de responsabilidad patrimonial que afecta a autoridades, funcionarios y personal al servicio del sector público y que se regula en la LGP, considera la posibilidad de exigir a altos cargos la indemnización para reparar el daño causado como consecuencia de una multa de la Unión Europea al Reino de España, aunque esta responsabilidad indemnizatoria es «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»⁸⁴.

Desde «la zona fantasma», el Académico Javier Marías se refería hace unos meses a «las noticias intrascendentes»⁸⁵, esas que «aparecen cada dos por tres en la prensa, y, a diferencia de lo que ocurre con las relativas a la corrupción, que acaparan portadas y exhaustivos análisis, nadie les otorga la menor importancia... jamás nos enteramos de que se la haya cargado alguien por la ruinosa metedura de pata; de que haya perdido su puesto por ella; de que se lo haya obligado a reembolsar la cantidad que por su negligencia o mal cálculo hemos perdido todos... Los cargos públicos derrochan a mansalva como si los fondos del erario “no fueran de nadie”... No es extraño que las arcas estén vacías. Las han vaciado sus propios custodios, insensata o alevosamente, según los casos... Nunca nos llega la noticia de que ninguno haya sido castigado ni destituido, ni siquiera reprendido. Esa impunidad sí que es absoluta. No les quepa duda de que lo pagamos todo nosotros, y además varias veces».

83. Vid. Moreo Marroig, T.: «Las facturas en los cajones: ¿una cuestión meramente contable?», en *el blog de espublico*, de 20 de octubre de 2014.

84. Vid. Orón Moratal, G.: «Financiación autonómica, incumplimientos en materia de estabilidad presupuestaria, responsabilidades y eventual derivación», *cit.*, pp. 232-233.

85. En *El País Semanal*, de 4 de junio de 2017 (en línea) y, también en el blog de Javier Marías.