

# REVISTA DE Derecho Comunitario Europeo



CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

## ESTUDIOS

### J. ROLDÁN BARBERO

La aplicación territorial del derecho de la Unión Europea y el derecho internacional

### C. ARANGÜENA FANEGO

Emisión y ejecución en España de órdenes europeas de protección

### D. ORDÓÑEZ SOLÍS

¿Cómo se derivan entre las administraciones españolas las responsabilidades financieras por el incumplimiento del derecho de la Unión Europea?

### C. PÉREZ BERNÁRDEZ

La Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y sus sinergias con el Consejo de Europa

## NOTA

### S. FABIO NICOLSI

The contribution of the Court of Justice to the codification of the founding values of the European Union

# 51

Año 19

Madrid

mayo/agosto

## 2015

ISSN: 1138-4026

ESTUDIOS



NOTAS



JURISPRUDENCIA



LEGISLACIÓN



BIBLIOGRAFÍA

ISSN: 1138-4026, Madrid  
Núm. 51, mayo/agosto (2015)  
Cuatrimestral

**Director**

GIL CARLOS RODRÍGUEZ IGLESIAS  
*Universidad Complutense, Madrid*

**Director ejecutivo**

MANUEL LÓPEZ ESCUDERO  
*Universidad de Granada*

**Comité de redacción**

Fernando Castillo de la Torre  
*Comisión Europea, Bruselas*

Valeria di Comite  
*Universidad Aldo Moro, Bari*

José Manuel Cortés Martín  
*Universidad Pablo de Olavide, Sevilla*

Justo Corti Varela  
*Universidad San Pablo-CEU, Madrid*

Sara Iglesias Sánchez  
*Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Luxemburgo*

Pablo Martín Rodríguez  
*Universidad de Almería*

Sixto Sánchez Lorenzo  
*Universidad de Granada*

Daniel Sarmiento  
*Universidad Complutense, Madrid*

Antonio Segura Serrano  
*Universidad de Granada*

Marta Sobrido Prieto  
*Universidad de La Coruña*

**Consejo asesor**

Victoria Abellán Honrubia  
*Universidad de Barcelona*

Enoch Alberti Rovira  
*Universidad de Barcelona*

Ricardo Alonso García  
*Universidad Complutense, Madrid*

Loïc Azoulay  
*Instituto Universitario Europeo, Florencia*

Alberto Bercovitz Rodríguez-Cano  
*Universidad Nacional de Educación a Distancia*

Georges Bermann  
*Universidad de Columbia, Nueva York*

Armin von Bogdandy  
*Instituto Max-Planck, Heidelberg*

Ángel Boixareu Carrera  
*Consejo de la Unión Europea, Bruselas*

Laurence Burgogue-Larsen  
*Universidad París I Panthéon-Sorbonne*

Nuria Bouza Vidal  
*Universidad Pompeu Fabra, Barcelona*

Oriol Casanovas y La Rosa  
*Universidad Pompeu Fabra, Barcelona*

Edorta Cobreros Mendazona  
*Universidad del País Vasco*

**Secretaria**

NILA TORRES UGENA  
*Universidad Complutense, Madrid*

Pedro Cruz Villalón  
*Universidad Autónoma de Madrid*

Javier Díez-Hochleitner  
*Universidad Autónoma de Madrid*

Concepción Escobar Hernández  
*Universidad Nacional de Educación a Distancia*

Gaudencio Esteban Velasco  
*Universidad Complutense, Madrid*

Ramón Falcón y Tella  
*Universidad Complutense, Madrid*

Marcello di Filippo  
*Universidad de Pisa*

Gregorio Garzón Clariana  
*Universidad Autónoma de Barcelona*

Luis Norberto González Alonso  
*Universidad de Salamanca*

Luis M. Hinojosa Martínez  
*Universidad de Granada*

Diego Liñán Noguera  
*Universidad de Granada*

Antonio López Castillo  
*Universidad Autónoma de Madrid*

Jean-Victor Louis  
*Universidad Libre de Bruselas*

Araceli Mangas Martín  
*Universidad Complutense, Madrid*

José Martín y Pérez de Nanclares  
*Universidad de Salamanca*

Santiago Muñoz Machado  
*Universidad Complutense, Madrid*

Antonio Ortiz-Arce  
*Universidad Complutense, Madrid*

Manuel Pérez González  
*Universidad Complutense, Madrid*

Pablo Pérez Tremps  
*Universidad Carlos III, Madrid*

Fabrice Picod  
*Universidad Paris II Panthéon-Assas*

Rosario Silva de Lapuerta  
*Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Luxemburgo*

José Manuel Sobrino Heredia  
*Universidad de La Coruña*

Ignacio Ulloa Rubio  
*Tribunal General de la Unión Europea, Luxemburgo*

Alejandro del Valle Gálvez  
*Universidad de Cádiz*

Eduardo Vilarinho Pintos  
*Universidad Complutense, Madrid*

# ¿CÓMO SE DERIVAN ENTRE LAS ADMINISTRACIONES ESPAÑOLAS LAS RESPONSABILIDADES FINANCIERAS POR EL INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA?

DAVID ORDÓÑEZ SOLÍS\*

«I tot això qui ho paga?»  
(Josep Pla, Nueva York, 1954)

RESUMEN: La derivación de las responsabilidades financieras por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea ha sido regulada en España mediante una cláusula general establecida legislativamente en 2012 y desarrollada reglamentariamente en 2013. En 2014 se han adoptado y publicado los Acuerdos del Consejo de Ministros con las derivaciones: por una parte, las correcciones de los fondos europeos, hasta el momento únicamente del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y respecto de casi todas las Comunidades Autónomas; y, por otra parte, las sanciones económicas, más de 53 millones de euros, impuestas como multas coercitivas y sumas a tanto alzado, por inejecución de sentencias declarativas del incumplimiento, referidas al régimen de ayudas de Estado (asunto *Magfesa* respecto del Gobierno vasco y ‘vacaciones fiscales vascas’ en relación con las Diputaciones forales). Este procedimiento debería poder utilizarse para la repetición entre las administraciones españolas de las indemnizaciones reconocidas a los particulares por las administraciones y los jueces españoles por el incumplimiento del Derecho europeo.

PALABRAS CLAVE: Comunidad Autónoma; Entidad local; España; fondo europeo; corrección financiera; multa coercitiva; recurso por incumplimiento; responsabilidad; suma a tanto alzado.

---

\* Magistrado, miembro de la Red de Expertos en Derecho de la Unión Europea y de la Comisión Iberoamericana de Ética Judicial

## HOW FINANCIAL RESPONSIBILITIES CONCERNING THE INFRINGEMENT OF THE EUROPEAN UNION LAW ARE BEING ALLOCATED BETWEEN SPANISH ADMINISTRATIONS?

**ABSTRACT:** In 2012 Spanish legislation has established a general principle in order to allocate financial responsibilities regarding infringement of the European Union law. In 2013 procedural rules have been laid down. In 2014 Spanish Government has applied this solution: first, assigning financial corrections on European funds, notably the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) to all the Spanish regions; second, the economic sanctions, more than 53 million euro of penalty payments and lump sums, relating failure to comply with judgments delivered by the Court of Justice in infringement proceedings on State aids schemes (*Magefesa* case relating the Basque Government and the *Basque Tax Holidays* belonging to Provincial Governments). This procedure could be applied in order to share out compensations for the damages suffered by individuals as a result of an alleged failure to comply European law and according to Spanish administrations and judges decisions.

**KEY WORDS:** European funds; financial correction; infringement proceeding; liability; local authority; lump sum; penalty payment; regional authority; Spain.

## COMMENT EST-CE QUE LES RESPONSABILITÉS FINANCIÈRES EN MANQUEMENT DU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE ONT ÉTÉ REPARTIES ENTRE LES ADMINISTRATIONS ESPAGNOLES?

**RÉSUMÉ:** La dérivation des responsabilités financières pour le manquement du droit de l'Union européenne a été réglée en Espagne à travers d'une clause générale consacrée par une loi en 2012 et développée par un règlement en 2013. Les premières décisions du Conseil de ministres ont été adoptées et publiées en 2014: les corrections financières des fonds européens aux Communautés autonomes, notamment le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA); et les sanctions économiques, astreintes et sommes forfaitaires, de plus de 53 millions d'euros, à l'égard de l'inexécution des arrêts constatant des manquements en matière d'aides d'État (affaire *Magefesa* par rapport au Gouvernement basque et les *vacances fiscales basques* appliquées par les Départements provinciaux). Cette procédure devrait s'appliquer pour assurer la répétition de la réparation, déclarée par les administrations et les juges espagnols, des dommages causés aux particuliers par des violations du droit de l'Union.

**MOTS CLÉS:** astreinte; correction financière; entité locale; Espagne; fonds européen; recours en manquement; région; responsabilité.

## SUMARIO:

I. INTRODUCCIÓN.—II. LA DERIVACIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES FINANCIERAS ENTRE LAS ADMINISTRACIONES ESPAÑOLAS. 1. EL PRINCIPIO DE LA DERIVACIÓN DE RESPONSABILIDADES FINANCIERAS. 2. EL PROCEDIMIENTO GENERAL DE DERIVACIÓN: RECURSO POR INCUMPLIMIENTO Y CORRECCIONES DE LOS FONDOS.—III. LAS CORRECCIONES FINANCIERAS DE LOS FONDOS EUROPEOS Y LA DERIVACIÓN DE RESPONSABILIDADES. 1. LAS IRREGULARIDADES EN LA GESTIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS. 2. LA DERIVACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DE LAS CORRECCIONES FINANCIERAS: ESTADO, COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTES LOCALES.—IV. LAS SANCIONES ECONÓMICAS POR INEJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS Y SU DERIVACIÓN. 1. LA DERIVACIÓN AL GOBIERNO VASCO Y EL ASUNTO *MAGEFESA*. 2. LA DERIVACIÓN A LAS DIPUTACIONES FORALES Y LAS *VACACIONES FISCALES VASCAS*.—V. CONCLUSIÓN.

## I. INTRODUCCIÓN

La adhesión de España a las Comunidades Europeas coincidió con la construcción de un modelo de Estado descentralizado basado en el reparto territorial del poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas y en una cierta autonomía de los Entes locales. En 1986 la unánime decisión de incorporarse a Europa solo provocaba una cierta preocupación, principalmente, en el poder central por la responsabilidad en que podía incurrir España por el incumplimiento del Derecho comunitario europeo, sin que desde las Comunidades Autónomas o los Entes locales, ocupados en la puesta en marcha de sus nuevos poderes territoriales y locales, se le diese mayor importancia salvo, por razones bien distintas, en Cataluña y el País Vasco.

La consolidación del Estado autonómico y la importante participación española en la política agrícola y en la política regional, cuya materialización se hizo evidente a través de los fondos agrícolas y estructurales, determinaron que su gestión, en consonancia con la asunción autonómica de competencias en materia de agricultura y desarrollo económico, fuese asumida también por las Comunidades Autónomas y, en menor medida, por los Entes locales. Ahora bien, esta participación autonómica y local en la gestión de los fondos europeos ha tenido como envés amargo los numerosos casos y los cuantiosos fondos que han sido reducidos por irregularidades e incumplimientos del Derecho de la Unión Europea.

La importante intervención económica de las Comunidades Autónomas, especialmente en materia de subvenciones, de medio ambiente y fiscalidad,

ha quedado sometida al régimen europeo de ayudas de Estado y a las directivas medioambientales y de armonización fiscal, habiendo constatado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea serios incumplimientos en los que están implicadas las Comunidades Autónomas y, en ocasiones, los Entes locales españoles.

Los desarrollos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia del derecho de indemnización de los particulares en caso de violación del Derecho de la Unión han propiciado que, cada vez con más frecuencia, los ciudadanos y las empresas reclamen por los incumplimientos del Derecho de la Unión. El origen de tales incumplimientos puede ser una actuación legislativa, administrativa o incluso judicial del Estado pero también de las Comunidades Autónomas o de los propios Entes locales españoles<sup>1</sup>.

En los tres supuestos anteriores (las correcciones financieras de los fondos, las ‘condenas’ por incumplimiento o el reconocimiento de un derecho de indemnización por la vulneración del Derecho de la Unión) la responsabilidad se atribuye al Reino de España pero esto no impide que ya en España se deriven las responsabilidades financieras del Estado central a las Comunidades Autónomas o a los Entes locales españoles.

A pesar de la claridad de los principios tanto en la Unión Europea como en España después de 30 años de integración, en la práctica ha habido resistencias a aplicar un procedimiento de ventilación de responsabilidades financieras en el ámbito interno que sea coherente con el mismo reparto constitucional de competencias. En realidad solo desde 2013 se cuenta con un procedimiento general de derivación de responsabilidades financieras por incumplimiento del Derecho de la Unión declaradas bien por la Comisión Europea bien por el Tribunal de Justicia que se ha empezado a aplicar en 2014 aun cuando no resulte todo lo efectivo, transparente y completo que sería deseable en los distintos ámbitos de los fondos y en relación con la ejecución de las sentencias por incumplimiento de España. No obstante, este procedimiento deja sin resolver cuestiones de vital importancia como es la derivación de responsabilidades como consecuencia del reconocimiento por los jueces españoles de la indemnización de los particulares por violación del Derecho de la Unión.

---

<sup>1</sup> Edorta COBREROS MENDAZONA, «La exigibilidad del requisito de la violación suficientemente caracterizada al aplicar en nuestro ordenamiento el principio de la responsabilidad patrimonial de los Estados por el incumplimiento del Derecho de la Unión Europea», *Revista de administración pública* nº 196, 2015, pp. 11-59.

El enfoque jurídico adoptado es necesariamente pluridisciplinar en la medida en que los conceptos esenciales que se manejan, en particular, la responsabilidad, la indemnización, las relaciones entre ordenamientos y entre instituciones, requieren ser abordados desde múltiples perspectivas. En este sentido, el Derecho de la Unión Europea no deja de aplicar un principio de responsabilidad que está arraigado en el tradicional Derecho internacional del que pervive la imputación a cada uno de los Estados miembros de todos los incumplimientos. Pero también las soluciones prácticas que se alcanzan en cada Derecho nacional son tributarias de su respectivo régimen constitucional y administrativo vigente. Este entrecruzamiento de ordenamientos y esta implicación de instituciones europeas y niveles de gobierno en España exigen la aplicación de la colaboración leal entre los implicados que tiene su correspondiente formulación supranacional, constitucional e incluso administrativa y financiera. De hecho, el paso de un escalón a otro no puede dejar de tener en cuenta las constataciones realizadas en el anterior<sup>2</sup>.

Asimismo, acudir a otras experiencias comparadas, especialmente de los Estados miembros con estructura federal, como puede ser el caso de Alemania, Bélgica o Austria e incluso regional, como Italia, resulta de gran interés. No obstante, este examen comparado revela unas prácticas muy singulares que van desde una cultura cooperativa como ocurre en Alemania y que, no obstante, termina judicializada<sup>3</sup> a otra cultura política muy distinta y alejada del burocratismo continental, como ocurre en el Reino Unido<sup>4</sup>.

Con una finalidad eminentemente práctica pretendo recordar los aspectos esenciales del procedimiento general de derivación de responsabilidades y analizar los primeros supuestos aplicados desde 2014 y que afectan tanto a las correcciones financieras como a las sanciones económicas (sumas a tanto alzado y multas coercitivas) por inejecución de sentencias declarativas de incumplimientos. Esta nueva etapa de perfeccionamiento de la participación de

---

<sup>2</sup> Sobre el enfoque metódico aplicable a esta interacción entre ordenamientos y niveles de gobierno, véase, por ejemplo, David ORDÓÑEZ SOLÍS, *La ejecución del Derecho comunitario europeo en España*, Civitas, Madrid, 1993; y Alberto J. GIL IBÁÑEZ, *El control y la ejecución del Derecho Comunitario. El papel de las Administraciones nacionales y europea*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1998.

<sup>3</sup> Carlo PANARA y Alexander DE BECKER (ed.), *The Role of the Regions in EU Governance*, Springer, Heidelberg, 2011, especialmente pp. 133-156 y 335-336.

<sup>4</sup> Robert HAZELL, «Out of Court: Why Have the Courts Played No Role in Resolving Devolution Disputes in the United Kingdom?», *Publius. The Journal of Federalism* vol. 37, nº 4, 2007, pp. 578-598.

España en la integración europea exige ampliar este procedimiento a los supuestos en que la responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea se constate ya dentro de España, bien por las Administraciones bien por los jueces nacionales; de este modo la eventual indemnización que se reconozca exigirá la correspondiente derivación entre las Administraciones.

## II. LA DERIVACIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES FINANCIERAS ENTRE LAS ADMINISTRACIONES ESPAÑOLAS

Al incorporarse España a las Comunidades Europeas hubo, al menos hasta 1992, un indisimulado intento del Estado central de frenar la propia descentralización territorial o, al menos, de controlar la participación española en Europa, al margen de las competencias afectadas: agricultura, desarrollo económico, medio ambiente, etc. Sin embargo, las reivindicaciones vascas y catalanas y, con posterioridad, las de la mayoría de las Comunidades Autónomas, que habían consolidado entretanto su posición institucional, fueron acogidas por el Tribunal Constitucional lo que favoreció una intensa participación autonómica en la gestión de los fondos europeos. Asimismo, la actividad económica de las Comunidades Autónomas pronto se enfrentó con las exigencias de la legislación europea en materia de ayudas de Estado. En fin, las sentencias declarativas del incumplimiento y las sentencias interpretativas dictadas en vía prejudicial por el Tribunal de Justicia en prácticamente todos los ámbitos: contratación pública, medio ambiente, fiscalidad, etc., pusieron de manifiesto la frecuente falta de transposición de las directivas y su errónea incorporación, legislativa o administrativa, al Derecho español. En menor medida, estas constataciones son fuente de responsabilidad que los particulares invocan cada vez más a menudo con el fin de obtener, de acuerdo con la jurisprudencia europea, la reparación por el daño sufrido.

Ahora bien, en tiempos de bonanza económica se eludió la simple cuestión de quién debía asumir las correcciones financieras, las sanciones económicas o las indemnizaciones<sup>5</sup>. Sin embargo, con la reciente crisis el problema se vuelve tan apremiante que a instancias del Gobierno español el Consejo de Estado adoptó el Informe de 15 de diciembre de 2010 acerca de

---

<sup>5</sup> David ORDÓÑEZ SOLÍS, «Las correcciones financieras por la gestión en España de los fondos europeos», *Actualidad administrativa* nº 4, 2011, pp. 402-426.

los mecanismos existentes en el ordenamiento español para garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión Europea y, en su caso, repercutir la responsabilidad de los sujetos incumplidores<sup>6</sup>. Este Informe estuvo precedido por estudios que coincidían en la necesidad de adoptar un procedimiento general de ventilación de responsabilidades entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes locales<sup>7</sup>.

Como resultado de estas propuestas en 2012 se consagró con vocación de generalidad en España un principio de responsabilidad de los distintos niveles de gobierno —estatal, autonómico y local— por el incumplimiento del Derecho de la Unión Europea y en 2013 se estableció un procedimiento de derivación entre tales Administraciones de las responsabilidades financieras que, por fin, se ha aplicado con cierta profusión en 2014<sup>8</sup>.

Hasta 2012 numerosas leyes estatales en materia de estabilidad presupuestaria<sup>9</sup>,

<sup>6</sup> CONSEJO DE ESTADO, *Informe sobre las garantías del cumplimiento del Derecho comunitario*, E 2/2009, Madrid, 15 de diciembre de 2010.

<sup>7</sup> Paloma BIGLINO CAMPOS y Luis E. DELGADO DEL RINCÓN (dir.), *El incumplimiento del derecho comunitario en el Estado autonómico. Prevención y responsabilidad*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011.

<sup>8</sup> Paz ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, «Comunidades autónomas y repercusión económica *ad intra* de las sanciones pecuniarias en el recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea», *Revista catalana de dret públic*, núm. 47 (2013), pp. 40-60. DOI: 0.2436/20.8030.01.11; Miguel AZPITARTE SÁNCHEZ, «¿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*, 2012, n° 15, pp. 85-123; Manuel CIENFUEGOS MATEO, «La repercusión en España de las sanciones impuestas al Estado por infracciones del Derecho de la Unión Europea: desarrollos normativos y jurisprudenciales recientes», *Revista Vasca de Administración Pública-Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, n° 98, 2014, pp. 49-96; Stefanie ESPITALIER, *Die innerstaatliche Haftung für Unionsrechtsverstöße in Spanien*, Peter Lang, Fráncfort, 2012.

<sup>9</sup> Desde 2001 España contaba con una regulación de la ‘Responsabilidad financiera derivada del incumplimiento de los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria’ donde se fijaba un procedimiento de ventilación de responsabilidades entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes locales. A tal efecto, la decisión se encomendaba al Gobierno de la Nación con la intervención, según los casos, del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas o de la Comisión Nacional de Administración Local; esta regulación se recogía en el artículo 10 del Texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria referido a las ‘Consecuencias derivadas del incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria’, aprobado en virtud del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre (BOE n° 313, de 31 de diciembre de 2007).

subvenciones<sup>10</sup>, aguas<sup>11</sup>, servicios<sup>12</sup>, comercio<sup>13</sup>, medio marino<sup>14</sup> o economía sostenible<sup>15</sup> habían consagrado el principio de derivación de responsabilidades financieras internas por incumplimiento del Derecho comunitario europeo<sup>16</sup>. Se trataba de cláusulas de derivación de responsabilidad contenidas en leyes sectoriales que en algunos casos fueron impugnadas sin éxito por las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional<sup>17</sup>.

En realidad, la cuestión radicaba no tanto en enunciar un principio, que a pesar de las impugnaciones autonómicas resultaba muy claro en la propia jurisprudencia constitucional española, sino en articular un procedimiento efectivo, abierto y transparente para repartir la responsabilidad financiera del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades locales en la aplicación del Derecho de la Unión Europea<sup>18</sup>.

---

<sup>10</sup> Artículo 44.1 de la Ley estatal 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social para el año 2000 (*BOE* n° 312, de 30 de diciembre de 1999), que fue sustituido por el artículo 7 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (*BOE* n° 276, de 18 de noviembre de 2003).

<sup>11</sup> La Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (*BOE* n° 313, de 31 de diciembre de 2003) introdujo el artículo 121bis del Texto refundido de la Ley de Aguas.

<sup>12</sup> DF 4ª de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (*BOE* n° 283, de 24 de noviembre de 2009); esta misma cláusula se proponía en el anteproyecto de lo que luego sería la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (*BOE* n° 308, de 23 de diciembre de 2009), pero decayó por recomendación del Consejo de Estado en su Dictamen n° 779/2009, de 21 de mayo de 2009, sobre el Anteproyecto de Ley.

<sup>13</sup> Ley 1/2010, de 1 de marzo, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista (*BOE* n° 53, de 2 de marzo de 2010).

<sup>14</sup> DA 3ª de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, tenía cláusula sobre 'Responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho Comunitario' (*BOE* n° 317, de 30 de diciembre de 2010).

<sup>15</sup> DA 1ª de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (*BOE* n° 55 de 5 de marzo de 2011) que establece una cláusula prácticamente idéntica a la ahora vigente desde 2012.

<sup>16</sup> Es descorazonador comprobar que incluso en 2014 el legislador estatal seguía introduciendo 'cláusulas de responsabilidad' en sus leyes especiales (Ley 3/2014, de 27 de marzo, por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias); no obstante, en menos de seis meses la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa (*BOE* n° 226, de 17 de septiembre de 2014) derogó esta cláusula.

<sup>17</sup> Tribunal Constitucional (Pleno), sentencia n° 36/2013, de 14 de febrero de 2013 (ponente: Hernando Santiago).

<sup>18</sup> José PASCUAL GARCÍA, *Régimen Jurídico del Gasto Público. Presupuestación, ejecución y control*, 6ª edición, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2014; como dice sabiamente

## 1. EL PRINCIPIO DE LA DERIVACIÓN DE RESPONSABILIDADES FINANCIERAS

Del mismo modo que en años anteriores las cláusulas específicas de responsabilidad se aprobaban como reacción a regulaciones o exigencias europeas, en 2012 se intentó resolver un problema que se intuía cercano como era el de repercutir las sanciones económicas que era previsible que el Tribunal de Justicia impusiese en dos procedimientos seguidos contra España por el incumplimiento de sentencias que declaraban la ilegalidad de las ayudas de Estado y exigían su recuperación en el *asunto Magefesa* y en el caso de las *vacaciones fiscales vascas*. El instrumento utilizado fue la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF)<sup>19</sup>.

Esta Ley estatal supuso, por una parte y en virtud de su artículo 8, la renovación de la cláusula de responsabilidad establecida ya en el Derecho español en materia de estabilidad presupuestaria ('procedimiento por déficit excesivo'); y, por otra parte, en su disposición adicional segunda (en adelante, DA 2ª) estableció una cláusula general de derivación de responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea (correcciones financieras y sanciones económicas por inejecución de sentencias declarativas de incumplimiento) que, en realidad, constituía una reproducción de las cláusulas contenidas previamente en leyes sectoriales y, al mismo tiempo, diseñaba un procedimiento administrativo de derivación de responsabilidades financieras cuya resolución se encomendaba al Consejo de Ministros y, en consecuencia, sometía su control al Tribunal Supremo.

En efecto, el artículo 8 de la Ley orgánica reiteró, en cuanto se refiere a la estabilidad presupuestaria, el principio de responsabilidad de las Administraciones para el caso de sanciones impuestas en el marco de la realización de la Unión Económica y Monetaria<sup>20</sup>. Este procedimiento cobra actualidad

---

mente el autor, después de explicar los problemas del Tesoro estatal que ha tenido que soportar las consecuencias económicas de los incumplimientos atribuibles a las Comunidades Autónomas, «la reiteración de disposiciones administrativas sobre un mismo asunto no suele ser signo de su cumplimiento sino más bien de lo contrario», p. 794.

<sup>19</sup> BOE nº 103, de 30 de abril de 2012. En 2013 se perfeccionó ligeramente esta legislación, el artículo 8 y la DA 2ª, ampliándose el ámbito de aplicación del principio de derivación de responsabilidades al «incumplimiento de normas de Derecho de la Unión Europea o de tratados o de convenios internacionales de los que España sea parte» (Ley orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, BOE nº 305, de 21 de diciembre de 2013).

<sup>20</sup> Reglamento (CE) nº 1467/97 del Consejo de 7 de julio de 1997 relativo a la aclaración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (DOCE nº L 209, de 2 de

en mayo de 2015 dado que la Comisión Europea propone al Consejo que imponga a España un multa de 18,93 millones de euros por la manipulación de las estadísticas procedentes de la Comunidad Valenciana referidas al déficit público<sup>21</sup>.

En cambio y relegado a una modesta disposición adicional, la misma Ley orgánica establecía, como defectuosamente se decía en su redacción original, corregida en 2013, «el principio de responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho comunitario» y lo enunciaba en estos términos: «las Administraciones Públicas y cualesquiera otras entidades integrantes del sector público que, en el ejercicio de sus competencias, incumplieran obligaciones derivadas de normas del Derecho de la Unión Europea, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que se devenguen de tal incumplimiento».

La DA 2ª atribuye al Consejo de Ministros, previa audiencia de las Administraciones o entidades afectadas, la competencia para declarar la responsabilidad por dicho incumplimiento y acordar, en su caso, la compensación o retención de dicha deuda con las cantidades que deba transferir el Estado a la Administración o entidad responsable por cualquier concepto, presupuestario y no presupuestario.

Esta misma disposición legal exige que se tengan «en cuenta los hechos y fundamentos contenidos en la resolución de las instituciones europeas y se recogerán los criterios de imputación tenidos en cuenta para declarar la responsabilidad» y exige que el acuerdo se publique en el *Boletín Oficial del Estado*. Finalmente, se habilita al Gobierno de la Nación para desarrollar reglamentariamente el procedimiento aplicable.

La regulación del procedimiento general contenido en la DA 2ª no resulta particularmente afortunada en la medida en que utiliza una terminología imprecisa e incluso incorrecta. Por una parte, no estamos ante cuestiones sancionadoras, como se encarga de recordar luego el propio procedimiento, sino ante

---

agosto de 1997, p. 6). Este Reglamento prevé como sanciones un depósito sin intereses que también podrá convertirse en una multa; y su importe puede oscilar entre el 0,2 y el 0,5 % del Producto Interior Bruto del Estado miembro afectado.

<sup>21</sup> COMISIÓN EUROPEA, Recomendación 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, COM (2015) 209 final, 7 de mayo de 2015; asimismo, véase el informe de la Comisión sobre la investigación relativa a la manipulación de estadísticas en España conforme al Reglamento (UE) nº 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro (Decisión de la Comisión de 11 de julio de 2014), COM(2015) 211 final, 7 de mayo de 2015.

responsabilidades financieras cuyo origen está en el incumplimiento del Derecho de la Unión Europea. En este sentido, las correcciones de los fondos europeos no son sanciones sino devoluciones de subvenciones europeas, del Presupuesto europeo, por no haber cumplido precisamente las normas europeas relativas a los fondos de la Unión. Las denominadas sanciones económicas, es decir las sumas a tanto alzado y las multas coercitivas previstas, tampoco son estrictamente hablando ‘sanciones económicas’ sino mecanismos utilizados para la ejecución forzosa de sentencias declarativas de incumplimientos del Derecho de la Unión Europea pronunciadas por el Tribunal de Justicia.

De hecho, la DA 2ª de la Ley orgánica de estabilidad presupuestaria, pero no el artículo 8, fue impugnada por el Gobierno de Canarias ante el Tribunal Constitucional<sup>22</sup>. En su sentencia nº 215/2014 el Tribunal Constitucional no observa mayores diferencias entre estas dos cláusulas hasta el punto de considerar la DA 2ª como una mera reproducción del artículo 8 de la propia Ley orgánica de estabilidad presupuestaria y al confirmar, también sin género de duda invocando la jurisprudencia sobre las cláusulas de responsabilidad que había enjuiciado previamente, su constitucionalidad.

A pesar de la tortuosa evolución y de su alambicada consagración, el principio de derivación de responsabilidades no alcanza más que a ‘sanciones’ decididas por la Unión Europea, es decir, a correcciones financieras y a las sumas a tanto alzado o las multas coercitivas del procedimiento por incumplimiento; pero no a los supuestos de indemnizaciones que puedan reconocer a los particulares el Estado, una Comunidad Autónoma o una Entidad local o, subsidiariamente, los tribunales españoles, como consecuencia de la responsabilidad por el incumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

Sin embargo, esta dimensión de las responsabilidades financieras por el incumplimiento del Derecho de la Unión Europea resulta cada vez más esencial como revelan dos ejemplos recientes de gran impacto financiero en España en relación con las Comunidades Autónomas (el impuesto especial sobre hidrocarburos, el denominado ‘céntimo sanitario’)<sup>23</sup> y con los Entes locales (la tasa por ocupación del dominio radioeléctrico)<sup>24</sup>. A pesar de que

---

<sup>22</sup> Tribunal Constitucional (Pleno), sentencia nº 215/2014, de 18 de diciembre de 2014 (ponente: González Rivas, FJ 9).

<sup>23</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia, Transportes Jordi Besora SL / Generalitat de Catalunya, C-82/12, EU:C:2014:108.

<sup>24</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia, Vodafone España y France Telecom España, C-55/11, C-57/11 y C-58/11, EU:C:2012:446 (tasa por la utilización del dominio público por empresas de telefonía).

no constan cálculos oficiales se han llegado a barajar por los medios de comunicación cifras superiores a 2.000 millones de euros en relación con el impuesto sobre hidrocarburos y de unos 270 millones anuales en el caso de las tasas municipales<sup>25</sup>.

En la ‘ejecución’ de las referidas sentencias, especialmente en lo que se refiere al denominado céntimo sanitario, el propio Estado ha habilitado procedimientos específicos de devolución a través de formularios de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Esto no impediría que se presentasen contra las Comunidades Autónomas pero lo más sencillo será presentar la reclamación ante el Estado central de conformidad con el artículo 139.5 de la Ley 30/1992 de procedimiento administrativo común que atribuye al Consejo de Ministros el conocimiento de los supuestos de responsabilidad del Estado legislador. No hace falta subrayar que en este caso el control jurisdiccional correspondería en su caso al Tribunal Supremo<sup>26</sup>.

## 2. EL PROCEDIMIENTO GENERAL DE DERIVACIÓN: RECURSO POR INCUMPLIMIENTO Y CORRECCIONES DE LOS FONDOS

En aplicación de la habilitación contenida en la DA 2ª LOEPSF el Gobierno de la Nación aprobó en 2013 los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea<sup>27</sup>. Este procedimiento se ha convertido en el general para la derivación de las responsabilidades financieras hasta el punto de que también

---

<sup>25</sup> Ferrán ARMENGOL FERRER y Manuel CIENFUEGOS MATEO, «La legislación española sobre el céntimo sanitario ante el Derecho de la Unión Europea. Comentario a la sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de febrero de 2014, Transportes Jordi Besora s.l. / Generalitat de Catalunya, C-82/12», *Revista General de Derecho Europeo* 35 (2015), se hacen eco de los 13.100 euros calculados por el Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda (GESTHA).

<sup>26</sup> Juan Gonzalo MARTÍNEZ MICÓ, «Vías para obtener la recuperación de ingresos tributarios indebidos: la devolución de ingresos indebidos por contrarios al Derecho comunitario y la responsabilidad patrimonial del Estado por liquidaciones derivadas de normas declaradas nulas o inconstitucionales», *La recepción del Derecho de la Unión Europea en España, Liber amicorum Antonio Martínez Lage*, La Ley, Madrid, 2013, pp. 503-560.

<sup>27</sup> 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 (BOE nº 161, de 6 de julio de 2013).

se aplica, con carácter supletorio, al régimen especial establecido por el artículo 8 LOEPSF. El procedimiento ha sido impugnado por algunas Comunidades Autónomas y Diputaciones forales ante el Tribunal Constitucional<sup>28</sup> y el Tribunal Supremo<sup>29</sup>. El Tribunal Constitucional ya ha señalado en su sentencia nº 215/2014: «la atribución al Consejo de Ministros de la competencia para declarar la concreta responsabilidad individual derivada del incumplimiento de las normas de Derecho de la Unión Europea, no es lesiva de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas del art. 137 CE»<sup>30</sup>.

Así pues, es preciso recordar algunos aspectos relativos a los sujetos a los que se aplica «las Administraciones españolas», el objeto —las correcciones financieras, las multas coercitivas y sumas a tanto alzado del procedimiento por incumplimiento— y, en fin, a las reglas de derivación de responsabilidades atendiendo al Derecho de la Unión y al Derecho español.

En primer lugar, el procedimiento se aplica a la Administración central, que comprende el Estado y los organismos de la administración central; a las Comunidades Autónomas; a las Corporaciones Locales y a las Administraciones de Seguridad Social; pero también al «resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las administraciones públicas». En relación con las entidades dependientes se prevé que la Administración pública de la que la entidad dependa o esté vinculada asuma subsidiariamente la responsabilidad que se derive del incumplimiento del Derecho de la Unión.

En segundo lugar, la determinación del objeto del procedimiento no es muy afortunada porque al tratar de precisar confunde. En efecto, la delimita-

---

<sup>28</sup> Tribunal Constitucional. Conflicto positivo de competencia nº 6893-2013 promovido por el Gobierno de Canarias en relación con 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 de la Unión Europea (*BOE* nº 306, 23 de diciembre de 2013).

<sup>29</sup> Tribunal Supremo (Sala 3ª, recurso 1/346/2013, interpuesto por la Diputación Foral de Vizcaya): Resolución de 25 de septiembre de 2013, de la Secretaría General Técnica, por la que se emplaza a los interesados en el recurso contencioso-administrativo 1/346/2013, interpuesto contra 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, seguido ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 1ª, del Tribunal Supremo (*BOE* nº 232, de 27 de septiembre de 2013). Por providencia de 13 de enero de 2014 el Tribunal Supremo suspendió el procedimiento hasta que el Tribunal Constitucional resolviese el conflicto de competencias.

<sup>30</sup> Tribunal Constitucional, sentencia nº 215/2014, antes citada, FJ 9.

ción objetiva se hace en estos términos: «Las Administraciones o entidades [...] que, en el ejercicio de sus competencias o funciones, incumplieran por acción u omisión el Derecho de la Unión Europea, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado con carácter ejecutivo por las instituciones europeas, asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que se deriven de tal incumplimiento».

La confusión radica precisamente en el uso del término sanción con carácter ejecutivo que no se corresponde propiamente con lo que, en realidad, es una mera obligación pecuniaria que tiene su origen, en este caso sí, en un incumplimiento del Derecho de la Unión Europea declarado por una institución de la Unión (Comisión o Tribunal de Justicia, principalmente). En efecto, al definir el Real Decreto el término sanción lo hace aludiendo a conceptos heterogéneos como la multa a tanto alzado o la multa coercitiva del procedimiento por incumplimiento, las correcciones financieras de los fondos europeos 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».

El procedimiento se aplica en dos supuestos: las ‘sanciones económicas’ del procedimiento por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia y las correcciones financieras de los fondos europeos. Las primeras, que se denominan de manera simplificada ‘sanciones económicas’, es decir las sumas a tanto alzado y las multas coercitivas, no tienen naturaleza sancionadora sino que procuran forzar el cumplimiento de una sentencia que declara el incumplimiento del Derecho de la Unión; y las segundas, las correcciones, solo son reducciones de las ayudas europeas concedidas previamente por irregularidades en su gestión. Esta terminología imprecisa obliga al Real Decreto a subrayar en su preámbulo y ahora sí de modo correcto: «el procedimiento aquí regulado no tiene naturaleza sancionadora, sino que se limita a derivar responsabilidades y para ello se establecen los criterios y procedimiento a seguir para determinar y repercutir las mencionadas responsabilidades».

El Real Decreto parece referirse a un tercer supuesto distinto de los procedimientos por incumplimiento y las correcciones, que identifica así: «cuando se realicen actuaciones u omisiones contrarias al Derecho de la Unión Europea» y en particular, entre otros, en los siguientes supuestos:

- a) Transposición tardía de directivas europeas al ordenamiento jurídico.
- b) Transposición incorrecta de directivas europeas al ordenamiento jurídico.
- c) Adecuación tardía o incorrecta de la normativa autonómica a la legislación básica estatal dictada en cumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

- d) Mantenimiento en vigor o aprobación de normas contrarias al Derecho de la Unión Europea.
- e) Falta de ejecución o ejecución incorrecta de sentencias, actos o decisiones dictados por las instituciones europeas.

Ahora bien, tal explicación resulta innecesaria o está defectuosamente formulada. En primer lugar, sería innecesaria porque con la referencia a los recursos por incumplimiento las sanciones tienen origen siempre en una sentencia del Tribunal de Justicia y cuando se trata de correcciones éstas provienen necesariamente de un acto de la Comisión Europea, muchas veces confirmado por sentencia del Tribunal de Justicia. El resto de supuestos no son más que los presupuestos de una declaración por el Tribunal de Justicia de incumplimientos del Derecho de la Unión Europea y la imposición de multas coercitivas y sumas a tanto alzado por incumplir la sentencia declarativa; y en el caso de correcciones financieras el presupuesto será una irregularidad en la gestión de los fondos europeos.

Esta regulación es extraña al procedimiento que se establece pero podría ser útil para derivar responsabilidades financieras que tengan su origen en el pago de indemnizaciones como consecuencia de la violación del Derecho de la Unión Europea. Ahora bien, el origen de esta derivación ya no sería la decisión de una institución europea sino los actos o las sentencias de las Administraciones o de los Jueces españoles que, como consecuencia de la responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión, reconozcan una indemnización a los particulares.

En tercer lugar, el Real Decreto 515/2013 enuncia reglas de derivación de las responsabilidades financieras genéricas y específicas. La primera regla general de gran trascendencia es que la derivación se haga atendiendo tanto al Derecho de la Unión como al Derecho español. Por una parte, el Real Decreto 515/2013 muestra la importancia que tienen los actos de las instituciones de la Unión al señalar en su art. 5.1.2: «para la determinación de la correspondiente responsabilidad se atenderá a las sentencias, actos o decisiones ejecutivas de las instituciones europeas que declaren el incumplimiento, y se ponderará en cada caso, entre otros, los criterios de competencia, intensidad de la intervención, participación en la financiación asignada y la reiteración». Por otra parte, en relación con el Derecho español el Real Decreto establece el criterio de que «se repercutirán las responsabilidades derivadas de sanciones ejecutivas por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea a aquellas Administraciones Públicas o entidades [...] que sean competentes de conformidad con el ordenamiento jurídico español y que realicen una

acción u omisión que dé lugar a un incumplimiento [del Derecho de la Unión]». La segunda regla general es que la responsabilidad se exprese porcentualmente añadiendo un criterio de gran interés: «en aquellos casos en que no sea posible la aplicación de estos criterios, la distribución se realizará por partes iguales entre cada uno de los sujetos incumplidores»<sup>31</sup>.

Las reglas específicas están contenidas en el propio Real Decreto o remiten a otras regulaciones más perfiladas como es el caso de las correcciones de los fondos europeos.

### III. LAS CORRECCIONES FINANCIERAS DE LOS FONDOS EUROPEOS Y LA DERIVACIÓN DE RESPONSABILIDADES

España es con diferencia el país de la Unión Europea que sufre las mayores reducciones por irregularidades en la gestión de los fondos europeos. Así, según los datos de la Comisión Europea en 2012 de los 3.742 millones de euros recuperados de los 27 Estados de la Unión, 2.172 millones, el 58%, se aplicaron a España; y en 2013 de los 2.472 millones de euros deducidos a

---

<sup>31</sup> Los porcentajes constituyen, sin duda, la solución del litigio. Ahora bien, el establecimiento previo de porcentajes solo puede ser a título indicativo porque cada caso requerirá tener en cuenta no solo el contexto nacional, ya complejo, sino el contexto europeo de la 'sanción'. En el *Informe del Consejo de Estado*, de 15 de diciembre de 2010, antes citado, capítulo IV, se explica la situación en Italia, Alemania, Austria y Bélgica. Por ejemplo, es muy significativa la regla contenida en el artículo 104a.6 de la Ley Fundamental alemana y que se enuncia así: «La Federación y los Länder asumen según su distribución interna de competencias y tareas las cargas de una infracción de las obligaciones supranacionales o de Derecho Internacional Público de Alemania. En casos de correcciones financieras de la Unión Europea que afecten a más de un Estado, la Federación y los Länder asumen estas cargas en una relación 15 a 85. El conjunto de los Länder asume en estos casos solidariamente 35 por ciento de las cargas totales conforme a una fórmula general; 50 por ciento de las cargas totales soportan los Länder que han causado estas cargas, proporcionalmente al montante de los medios recibidos. La regulación se hará por una ley federal que requiere la aprobación del Bundesrat». El desarrollo legislativo se llevó a cabo a través de la Ley sobre el reparto de cargas entre la Federación y los Länder por el incumplimiento de las obligaciones internacionales y supranacionales (*Lastentragungsgesetz*) de 5 de septiembre de 2006. Sobre la legislación alemana de fijación constitucional y legal de porcentajes, Carlo PANARA ha señalado que probablemente sería más adecuado si la proporción no fuese rígida para tener en cuenta la contribución de cada nivel de gobierno para incurrir, por ejemplo, en un déficit excesivo: *The Role of the Regions in EU Governance*, *op. cit.*, p. 153.

los ya 28 Estados de la Unión, 717 millones, un 30%, se aplicaron a España<sup>32</sup>. Así lo corroboran los cálculos oficiales españoles: de 2007 a 2012 se habrían producido correcciones en materia de fondos agrícolas por unos 748 millones de euros; de hecho, en 2008 las correcciones aplicadas a España fueron de más de 288 millones de euros, un preocupante 13% del fondo agrícola en España<sup>33</sup>.

Ahora bien, el pago efectivo de las correcciones financieras fijadas por la Comisión Europea suele demorarse hasta que, con frecuencia, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, tanto en su formación como Tribunal General como en la de Tribunal de Justicia, realice el correspondiente control de legalidad y de casación. La publicidad de estas sentencias permite comprobar caso por caso el alcance, muchas veces escandaloso, de las irregularidades que justifican la devolución de los fondos europeos<sup>34</sup>.

Me propongo analizar algunos casos recientes de control jurisdiccional europeo de las correcciones financieras aplicadas por la Comisión Europea a España y seguidamente examino las primeras aplicaciones de la repercusión interna de correcciones financieras decididas en 2014 en materia de fondos europeos.

## 1. LAS IRREGULARIDADES EN LA GESTIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS

La derivación de las responsabilidades financieras en el caso de las correcciones financieras se produce una vez que la decisión de la Comisión Europea es firme, porque no es impugnada judicialmente o después del recurso al Tribunal General y de la casación ante el Tribunal de Justicia. De manera complementaria, los jueces nacionales controlan la gestión de los fon-

---

<sup>32</sup> COMISIÓN EUROPEA, *EU budget 2013. Financial Report*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2014, p. 129.

<sup>33</sup> MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Relaciones financieras entre España y la Unión Europea: 2013*, Dirección General de Fondos Comunitarios, Centro de Publicaciones, Madrid, 2014, p. 121; disponible en [http://www.dgfc.sggp.meh.es/sitios/dgfc/es-ES/rpue/rfeue/Documents/Relaciones\\_Financieras\\_entre\\_Espa%C3%B1a\\_y\\_la\\_UE\\_2013.pdf](http://www.dgfc.sggp.meh.es/sitios/dgfc/es-ES/rpue/rfeue/Documents/Relaciones_Financieras_entre_Espa%C3%B1a_y_la_UE_2013.pdf) (última consulta: 27/2/2015).

<sup>34</sup> Así, por ejemplo, Grecia ha sufrido reducciones significativas como revela la sentencia del Tribunal de Justicia, Grecia / Comisión, C-391/13P, EU:C:2014:2061, relativa a las ayudas agrícolas, que confirma la reducción por más de 250 millones de euros decidida en vía administrativa por la Comisión Europea.

dos europeos y, en particular, las irregularidades con importantes consecuencias financieras.

La reducción de fondos europeos por la mala gestión por las Administraciones españolas, salvo en supuestos excepcionales, es confirmada por los tribunales europeos. Estas sentencias muestran un incumplimiento sistemático por parte de todas las Administraciones españolas, aunque en algunas otras el Tribunal de Justicia haya estimado en casación, en particular por haber apreciado la caducidad del procedimiento administrativo europeo.

En sentencias recientes de 2013 el Tribunal General ha revelado el incumplimiento reiterado y escandaloso por las Administraciones españolas del Derecho de la Unión Europea, fundamentalmente en materia de contratación pública, incluso cuando las licitaciones y los contratos se refieren a proyectos financiados por los fondos europeos, en estos casos del FEDER y del Fondo de Cohesión.

El Tribunal General confirmó las decisiones de la Comisión Europea en numerosos supuestos: sentencia de 15 de enero de 2013 respecto de la reducción en casi cuatro millones de euros aplicada a una ayuda del FEDER a Andalucía por no respetar las directivas de contratación pública, dos contratos cofinanciados por los fondos europeos habían sido adjudicados mediante el procedimiento negociado sin publicación previa del anuncio de licitación<sup>35</sup>; dos sentencias de 31 de enero de 2013 en relación con más de 33 millones de euros de las ayudas concedidas por el Fondo de Cohesión a cinco proyectos para la construcción del AVE a Barcelona, a la frontera francesa<sup>36</sup> y a Levante<sup>37</sup>, por haber introducido modificaciones de los contratos después de su adjudicación; la sentencia de 26 de febrero de 2013 referida a la ayuda del FEDER en Andalucía (más de 219 millones de euros), en Valencia (casi 116 millones de euros) y en el País Vasco (casi 28 millones de euros) dadas las ‘irregularidades sistémicas’, incluyendo violaciones del Derecho europeo de la contratación pública<sup>38</sup>; la sentencia de 29 de mayo de 2013 relativa a casi

---

<sup>35</sup> Sentencia del Tribunal General, España / Comisión, T-54/11, EU:T:2013:10 (reducción de ayuda del FEDER a Andalucía por no respetar las Directivas de contratación pública).

<sup>36</sup> Sentencia del Tribunal General, España / Comisión, T-540/10, EU:T:2013:47 (reducción de ayuda del Fondo de Cohesión a cuatro proyectos del AVE a Barcelona y hasta la frontera francesa).

<sup>37</sup> Sentencia del Tribunal General, España / Comisión, T-235/11, EU:T:2013:49 (reducción de ayuda del Fondo de Cohesión a cinco proyectos del AVE a Barcelona y a Levante).

<sup>38</sup> Sentencia del Tribunal General, España / Comisión, T-65/10, T-113/10 y T-138/10, EU:T:2013:93 (reducción de ayuda del FEDER en Andalucía, Valencia y País Vasco).

8 millones de euros de la ayuda del Fondo de Cohesión a varios proyectos hidrográficos en Andalucía debido, fundamentalmente, al fraccionamiento fraudulento de los contratos y al incumplimiento de otros principios europeos sobre contratación pública<sup>39</sup>.

En casación lo habitual es que el Tribunal de Justicia confirme el enjuiciamiento previo del Tribunal General y solo en algunos supuestos razones meramente procedimentales, bien defendidas por la Abogacía del Estado, han permitido que España se libere de algunas correcciones.

En las sentencias confirmatorias en casación de las correcciones financieras el Tribunal de Justicia corrobora, por ejemplo, en la sentencia de 9 de octubre de 2014, la reducción de casi dos millones de euros de la subvención del Fondo de cohesión a un proyecto de saneamiento de la cuenca hidrográfica del Júcar por no aplicar las Directivas sobre contratación y no distinguir entre los criterios de selección y de adjudicación<sup>40</sup>.

En cambio, en otros supuestos las correcciones financieras de la Comisión Europea fueron anuladas por el Tribunal de Justicia por razones meramente procedimentales. Así, en la sentencia de 4 de septiembre de 2014 el Tribunal de Justicia estimó el recurso de casación de España porque la Comisión Europea no había respetado el plazo para decidir sobre las correcciones financieras aplicables al Fondo de Cohesión del proyecto de la línea del tren de alta velocidad entre Madrid-Barcelona-Francia que había recibido casi 3 millones de euros<sup>41</sup>. En otra sentencia de 4 de septiembre de 2014 anuló la sentencia en primera instancia por incumplimiento por parte de la Comisión Europea del plazo para calcular las correcciones financieras en relación con la ayuda del Fondo de Cohesión a precisas fases de proyectos del AVE de Madrid a Barcelona, a la frontera francesa y a Levante<sup>42</sup>. En fin, las sentencias de 22 de octubre de 2014 y de 4 de diciembre de 2014 (C-513/13 P) anulan por las mismas razones procedimentales las reducciones del Fondo de

---

<sup>39</sup> Sentencia del Tribunal General, España / Comisión, T-384/10, EU:T:2013:277 (reducción de ayuda del Fondo de Cohesión en un proyecto hidrográfico en Andévalo, Guadalquivir, Granada y Málaga).

<sup>40</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia, España / Comisión, C-641/13P, EU:C:2014:2264 (reducción del Fondo de cohesión y adjudicación de contratos públicos en el proyecto de saneamiento del Júcar).

<sup>41</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia, España / Comisión, C-197/13P, EU:C:2014:2157 (reducción del Fondo de cohesión a la línea AVE Madrid-Barcelona por incumplimiento del plazo por la Comisión).

<sup>42</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia, España / Comisión, C-192/13P, EU:C:2014:2156 (reducción del Fondo de cohesión por incumplimiento de un plazo).

cohesión, por una parte, para el abastecimiento de agua a Granada y Málaga (casi 8 millones de euros)<sup>43</sup> y, por otra parte, de depuración y saneamiento en Zaragoza (más de 8 millones de euros)<sup>44</sup>.

Este análisis quedaría incompleto si no se tuviese en cuenta que también los jueces nacionales controlan las irregularidades cometidas por las autoridades nacionales en la gestión de los fondos europeos. Dos sentencias de 2014 del Tribunal de Justicia dictadas en respuesta a reenvíos prejudiciales ofrecen interesantes apreciaciones sobre la responsabilidad derivada de la gestión de los fondos europeos.

Por una parte, la *sentencia Baltlanta* se refiere a la gestión de los Fondos estructurales en Lituania y el Tribunal de Justicia considera, en primer lugar, que el concepto «irregularidad» debe interpretarse como cualquier infracción del Derecho de la Unión que resulte de un acto o de una omisión que pueda perjudicar el presupuesto general de la Unión<sup>45</sup>. En segundo lugar, recuerda que la ejecución de las intervenciones incumbe principalmente a los Estados miembros en el nivel territorial que resulte apropiado de acuerdo con su situación concreta. De este modo, el control financiero corresponde al Estado miembro porque se convierte en el primer responsable de la utilización eficaz de los fondos de la Unión, lo cual contribuye a la adecuada ejecución del presupuesto general de la Unión. Por tanto, el Derecho de la Unión obliga a los Estados miembros a prevenir, detectar y corregir las infracciones del Derecho de la Unión que resulten de un acto o de una omisión que pueda perjudicar el presupuesto general de la Unión, a comunicar tales irregularidades a la Comisión y a mantenerla informada de la evolución de las diligencias administrativas y judiciales relativas a tales irregularidades. En fin, a juicio del Tribunal de Justicia, el Derecho de la Unión no impide el ejercicio de una acción por responsabilidad contra las autoridades nacionales sobre la base de una presunta violación del Derecho nacional. Ahora bien, el Derecho de la Unión no obliga a las autoridades nacionales a informar a la Comisión de la existencia de un procedimiento judicial ni a tomar las medidas necesarias

---

<sup>43</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia, España / Comisión, C-429/13P, EU:C:2014:2310 (anulación de la reducción del Fondo de cohesión por incumplimiento del plazo por la Comisión).

<sup>44</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia, España / Comisión, C-513/13P, EU:C:2014:2412 (anulación de la reducción del Fondo de cohesión en Zaragoza por incumplimiento de un plazo por la Comisión).

<sup>45</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia, Baltlanta, C-410/13, EU:C:2014:2157 (ejecución de la decisión relativa a la concesión de la ayuda al término del procedimiento judicial).

para reservar los fondos previstos para esa ayuda cuya concesión sea controvertida.

La *sentencia Liivimaa Lihaveis MTÜ* responde una cuestión prejudicial planteada por el tribunal de lo contencioso-administrativo de Tartu en Estonia referida al alcance del control de la gestión de los fondos europeos<sup>46</sup>. De esta sentencia se deduce que los Tribunales europeos no son competentes para conocer de un recurso de anulación dirigido contra una decisión de un comité de seguimiento por la que se desestima una solicitud de subvención. No obstante, a juicio del Tribunal de Justicia todos los actos de aplicación del Derecho de la Unión Europea están sometidos al control jurisdiccional y los Estados miembros están obligados a establecer las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.

## 2. LA DERIVACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DE LAS CORRECCIONES FINANCIERAS: ESTADO, COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTES LOCALES

La derivación de responsabilidades financieras en España se ha ido perfeccionando al aplicar las correcciones sobre los fondos europeos. Así, el Tribunal Constitucional español obliga desde 1992 a una gestión descentralizada de los fondos europeos de tal modo que sea la competencia material, agricultura, desarrollo regional, etc., la determinante de la competencia para la gestión de los fondos europeos<sup>47</sup>. A raíz de los procedimientos de reducción de ayudas europeas: primero desde 1995 en los fondos agrícolas y luego en los fondos estructurales, se tomó conciencia en España de la reducción de las ayudas hasta el punto de que su asunción únicamente por el Estado se volvió insostenible y abocó al establecimiento de un sistema de reparto o derivación de responsabilidades financieras que discriminase entre los distintos gestores.

Sin embargo, hasta 1999 no se estableció en España un régimen general de derivación interna de responsabilidades financieras por la gestión de los fondos europeos<sup>48</sup>. En 2003 esta misma cláusula se introdujo en la Ley Ge-

<sup>46</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia, *Liivimaa Lihaveis MTÜ*, C-562/12, EU:C:2014:2229 (gestión de fondos estructurales por un comité de seguimiento).

<sup>47</sup> TC (Pleno), sentencia 79/1992, de 28 de mayo (instrumentación de ayudas del FEOGA-Garantía, ponente: Rodríguez Bereijo).

<sup>48</sup> Ley 55/1999 de medidas fiscales, administrativas y del orden social para el año 2000 (*BOE* nº 312, de 30 de diciembre de 1999).

neral de Subvenciones<sup>49</sup> y se reprodujo como cláusula específica en la Ley de Empleo<sup>50</sup>. La cláusula general se refería a todos los fondos europeos pero solo fue desarrollada en el ámbito agrícola en 2003<sup>51</sup> y en 2006<sup>52</sup>. El procedimiento para la determinación de la responsabilidad dejaba en manos del Ministerio de Agricultura la decisión administrativa última, antes de su impugnación por la jurisdicción contencioso-administrativa ante la Audiencia Nacional. Las liquidaciones, las deducciones o las compensaciones pertinentes se encomendaron al Ministerio de Economía, sometido al mismo control judicial.

Este procedimiento fue impugnado ante el Tribunal Supremo por las Comunidades Autónomas de Aragón y Extremadura pero los recursos fueron desestimados en 2005 al considerar que este régimen de derivación de responsabilidades en el ámbito agrícola se ajustaba a la Constitución y a la ley<sup>53</sup>. Por una parte, este régimen legal tenía su amparo en el artículo 149 de la Constitución y era conforme con la doctrina del Tribunal Constitucional, para lo cual citaba expresamente las sentencias 79/92, 13/92 y 128/99. Por otra parte, el procedimiento era «respetuoso con las competencias y derechos de las Comunidades Autónomas, en cuanto les concede trámite de audiencia y alegaciones, y además arbitra una reunión bilateral para resolver conjuntamente y de acuerdo, la cuestión de fondo, que en cada caso se plantee, y que se derive de alguno de los incumplimientos [de] los organismos pagadores».

En fin, en estas dos sentencias el Tribunal Supremo aceptó que el Estado actuase como árbitro: «el procedimiento articulado ha de alcanzar su fin por medio de la decisión de un órgano, y si el único responsable ante la Comunidad Europea es el Estado miembro, parece adecuado que ese órgano sea de la Administración General, que además ha sido designado por Ley».

La aplicación de este primer procedimiento no ha sido suficientemente transparente pero pareció calmar los iniciales apremios. En 2013 fue modifi-

---

<sup>49</sup> Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (*BOE* nº 276, de 18 de noviembre de 2003).

<sup>50</sup> Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo (*BOE* nº 301, de 17 de diciembre de 2003).

<sup>51</sup> *BOE* nº 80, de 3 de abril de 2003.

<sup>52</sup> Real Decreto 521/2006, de 28 de abril, por el que se establece el régimen de los organismos pagadores y de coordinación de los fondos europeos agrícolas (*BOE* nº 117 de 17 de mayo de 2006).

<sup>53</sup> Tribunal Supremo (Sala 3ª, Sección 4ª), sentencia de 28 de junio de 2005 (recurso nº 114/2003, ponente: Martí García); y sentencia de 20 de noviembre de 2005 (recurso nº 78/2003, ponente: Enríquez Sancho).

cado en el sentido de introducir como árbitro no a un Ministerio sino al propio Consejo de Ministros, elevando de este modo las eventuales controversias para su resolución por el Tribunal Supremo. Así, hasta 2013 la derivación de responsabilidades se hizo a través de la cláusula de la Ley General de Subvenciones que fue modificada con el fin de introducir este cambio en el procedimiento general, la DA 2ª de la Ley orgánica de 2012.

En efecto, en el preámbulo del Real Decreto-ley 7/2013 se señala: «es necesario llevar a cabo una modificación del citado artículo siete de la Ley General de Subvenciones, que se recoge en la disposición final segunda, estableciendo la competencia del Consejo de Ministros para resolver los procedimientos para la determinación y repercusión de la responsabilidad derivada del incumplimiento por parte de los sujetos integrantes del sector público de las obligaciones establecidas en la normativa europea»<sup>54</sup>. Por tanto, el vigente artículo 7.1 establece la ‘responsabilidad financiera derivada de la gestión de fondos procedentes de la Unión Europea’ de cada una de las administraciones públicas y remite ahora al procedimiento establecido de acuerdo con la D.A. 2ª LOEPSF.

La aplicación a las correcciones financieras del procedimiento general establecido por el Real Decreto 515/2013 ha añadido una mayor regularidad y transparencia. De hecho, puede comprobarse, a la vista de la publicidad oficial, que se ha generalizado en 2014 y en 2015 hasta el punto de haberse publicado más de 20 supuestos de derivación de responsabilidades financieras que tienen su origen en correcciones financieras de los fondos agrícolas y que acordó el Consejo de Ministros en sus reuniones de 4 de abril, 25 de julio, 19 de septiembre, 5 y 19 de diciembre de 2014 y de 27 de febrero de 2015, en relación con casi todas las Comunidades Autónomas: Galicia<sup>55</sup>,

---

<sup>54</sup> Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación (BOE nº 155, de 29 de junio de 2013). Esta norma deroga expresamente las cláusulas de responsabilidad introducidas: El artículo 121 bis del texto refundido de la Ley de Aguas aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio; la disposición final cuarta de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; los apartados tercero y cuarto de la disposición adicional tercera de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección al medio marino; y la DA 3ª de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

<sup>55</sup> Resolución de 15 de abril de 2014, del Fondo Español de Garantía Agraria, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de abril de 2014, por el que se aprueba el acuerdo alcanzado para la terminación del procedimiento de repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea en la Comuni-

Castilla-La Mancha<sup>56</sup>, Extremadura<sup>57</sup>, Valencia<sup>58</sup>, La Rioja<sup>59</sup>, Madrid<sup>60</sup>, An-

dad Autónoma de Galicia (*BOE* nº 104, de 29 de abril de 2014); y Resolución de 13 de enero de 2015, del Fondo Español de Garantía Agraria, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de diciembre de 2014, por el que se aprueba el acuerdo alcanzado con la Junta de Galicia para la terminación del procedimiento de repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea (*BOE* nº 78, de 1 de abril de 2015).

<sup>56</sup> Resolución de 15 de abril de 2014, del Fondo Español de Garantía Agraria, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de abril de 2014, por el que se aprueba el acuerdo alcanzado para la terminación del procedimiento de repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (*BOE* nº 114, de 10 de mayo de 2014) y Resolución de 13 de enero de 2015, del Fondo Español de Garantía Agraria, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de diciembre de 2014, por el que se aprueba el acuerdo alcanzado con la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para la terminación del procedimiento de repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea (*BOE* nº 40, de 16 de febrero de 2015).

<sup>57</sup> Resolución de 15 de abril de 2014, del Fondo Español de Garantía Agraria, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de abril de 2014, por el que se aprueba el acuerdo alcanzado para la terminación del procedimiento de repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea en la Comunidad Autónoma de Extremadura y en la Administración General del Estado (*BOE* nº 117, de 14 de mayo de 2014); y Resolución de 13 de enero de 2015, del Fondo Español de Garantía Agraria, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de diciembre de 2014, por el que se aprueba el acuerdo alcanzado con la Comunidad Autónoma de Extremadura para la terminación del procedimiento de repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea (*BOE* nº 36, de 11 de febrero de 2015).

<sup>58</sup> Resolución de 4 de agosto de 2014, del Fondo Español de Garantía Agraria, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de julio de 2014, por el que se resuelve el procedimiento iniciado a la Comunitat Valenciana y a la Administración General del Estado, de repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea y se aprueba el acuerdo alcanzado entre ambas administraciones (*BOE* nº 200, de 18 de agosto de 2014); y Resolución de 13 de enero de 2015, del Fondo Español de Garantía Agraria, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de diciembre de 2014, por el que se aprueba el acuerdo alcanzado con la Comunidad Valenciana para la terminación del procedimiento de repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea (*BOE* nº 49, de 26 de febrero de 2015).

<sup>59</sup> Resolución de 4 de agosto de 2014, del Fondo Español de Garantía Agraria, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de julio de 2014, por el que se resuelve el procedimiento iniciado a la Comunidad Autónoma de La Rioja de repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea y se aprueba el acuerdo alcanzado con la misma (*BOE* nº 200, de 18 de agosto de 2014).

<sup>60</sup> Resolución de 24 de septiembre de 2014, del Fondo Español de Garantía Agraria, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de septiembre de 2014,

dalucía<sup>61</sup>, País Vasco<sup>62</sup>, Canarias<sup>63</sup>, Aragón<sup>64</sup>, Navarra<sup>65</sup>, Murcia<sup>66</sup>, Cata-

por el que se aprueba el acuerdo alcanzado para la terminación del procedimiento de repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea en la Comunidad de Madrid (*BOE* nº 242, de 6 de octubre de 2014); y Resolución de 13 de enero de 2015, del Fondo Español de Garantía Agraria, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de diciembre de 2014, por el que se aprueba el acuerdo alcanzado con la Comunidad de Madrid para la terminación del procedimiento de repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea (*BOE* nº 49, de 26 de febrero de 2015).

<sup>61</sup> Resolución de 12 de diciembre de 2014, del Fondo Español de Garantía Agraria, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de diciembre de 2014, por el que se aprueba el acuerdo alcanzado entre la Comunidad Autónoma de Andalucía para la terminación del procedimiento de repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea (*BOE* nº 4, de 5 de enero de 2015); y Resolución de 12 de enero de 2015, del Fondo Español de Garantía Agraria, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de diciembre de 2014, por el que se aprueba el acuerdo alcanzado con la Comunidad Autónoma de Andalucía para la terminación del procedimiento de repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea (*BOE* nº 50, de 27 de febrero de 2015).

<sup>62</sup> Resolución de 12 de enero de 2015, del Fondo Español de Garantía Agraria, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de diciembre de 2014, por el que se aprueba el acuerdo alcanzado con la Comunidad Autónoma del País Vasco para la terminación del procedimiento de repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea (*BOE* nº 29, de 3 de marzo de 2015).

<sup>63</sup> Resolución de 13 de enero de 2015, del Fondo Español de Garantía Agraria, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de diciembre de 2014, por el que se aprueba el acuerdo alcanzado con la Comunidad Autónoma de Canarias para la terminación del procedimiento de repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea (*BOE* nº 36, de 11 de febrero de 2015).

<sup>64</sup> Resolución de 13 de enero de 2015, del Fondo Español de Garantía Agraria, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de diciembre de 2014, por el que se aprueba el acuerdo alcanzado con la Comunidad Autónoma de Aragón para la terminación del procedimiento de repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea (*BOE* nº 36, de 11 de febrero de 2015); y Resolución de 6 de marzo de 2015, del Fondo Español de Garantía Agraria, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de febrero de 2015, por el que se aprueba el acuerdo alcanzado con la Comunidad Autónoma de Aragón para la terminación del procedimiento de repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea (*BOE* nº 106, de 4 de mayo de 2015).

<sup>65</sup> Resolución de 13 de enero de 2015, del Fondo Español de Garantía Agraria, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de diciembre de 2014, por el que se aprueba el acuerdo alcanzado con la Comunidad Foral de Navarra para la terminación del procedimiento de repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea (*BOE* nº 37, de 12 de febrero de 2015).

<sup>66</sup> Resolución de 13 de enero de 2015, del Fondo Español de Garantía Agraria, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de diciembre de 2014, por

luña<sup>67</sup>, Baleares<sup>68</sup> y Castilla y León<sup>69</sup>. Aun cuando en la práctica afecta a todas las Comunidades Autónomas, no se ha aplicado hasta el momento a las correcciones financieras de los Entes locales quizás por referirse únicamente a los fondos agrarios en los que la implicación local es poco frecuente. En efecto, todos los procedimientos publicados hasta el momento han sido instruidos por el Fondo Español de Garantía Agraria del Ministerio de Agricultura, sin que haya noticias de la aplicación en el caso del Fondo Social Europeo ni de los Fondos estructurales o de cohesión.

Un examen de los referidos Acuerdos permite hacer varias consideraciones. En primer lugar, la base jurídica invocada no es muy apropiada en su extensión. En efecto, en todos los Acuerdos del Consejo de Ministros se hace una invocación errónea a lo establecido no solo en la DA 2ª sino también en los artículos 2 y 8 LOEPSF. En realidad, bastaría hacer una referencia al procedimiento general de la DA 2ª. Esto explica la confusión padecida en esta regulación en la que una ley especial como la Ley Orgánica contiene la regla especial aplicable en el marco de la Unión Económica y Monetaria, el artículo 8, al lado de la regla general, contenida en la DA 2ª. Ahora bien las

---

el que se aprueba el acuerdo alcanzado con la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para la terminación del procedimiento de repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea (*BOE* n° 37, de 12 de febrero de 2015); y Resolución de 6 de marzo de 2015, del Fondo Español de Garantía Agraria, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de febrero de 2015, por el que se aprueba el acuerdo alcanzado con la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para la terminación del procedimiento de repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea (*BOE* n° 101, de 28 de abril de 2015).

<sup>67</sup> Resolución de 13 de enero de 2015, del Fondo Español de Garantía Agraria, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de diciembre de 2014, por el que se aprueba el acuerdo alcanzado con la Generalitat de Cataluña para la terminación del procedimiento de repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea (*BOE* n° 40, de 16 de febrero de 2015).

<sup>68</sup> Resolución de 13 de enero de 2015, del Fondo Español de Garantía Agraria, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de diciembre de 2014, por el que se aprueba el acuerdo alcanzado con la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para la terminación del procedimiento de repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea (*BOE* n° 40, de 16 de febrero de 2015).

<sup>69</sup> Resolución de 13 de enero de 2015, del Fondo Español de Garantía Agraria, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de diciembre de 2014, por el que se aprueba el acuerdo alcanzado con la Junta de Castilla y León para la terminación del procedimiento de repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea (*BOE* n° 49, de 26 de febrero de 2015).

decisiones del Consejo de Ministros constituyen una aplicación del procedimiento general establecido por el Real Decreto 515/2013, que también es supletorio para el supuesto del artículo 8.

En segundo lugar, los Acuerdos del Consejo de Ministros constatan la terminación consensuada y la asunción de responsabilidades, de manera exclusiva o mancomunada entre el organismo pagador de las distintas Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado, por reconocimiento de la responsabilidad por el organismo pagador de la citada comunidad autónoma en lo referente a la gestión y control de las ayudas. No hay duda del incentivo que para llegar a este acuerdo supone la no aplicación de ‘los intereses compensatorios de los costes financieros’.

En tercer lugar, las cuantías que son objeto de derivación resultan muy significativas y son asumidas por las Comunidades Autónomas o por éstas y la Administración central. Los importes varían considerablemente y van desde la pintoresca cantidad de 9,84 euros asumida en virtud de uno de estos Acuerdos por el País Vasco hasta los más de cinco millones de euros en el caso de otro de los Acuerdos referidos a Valencia.

En cuarto lugar, las causas del incumplimiento del Derecho de la Unión Europea no suelen explicitarse pormenorizadamente. Los Acuerdos del Consejo de Ministros hacen referencia al importe generalmente a tanto alzado que aplicó la Comisión Europea (por ejemplo, el 2% o el 5%), indican las deficiencias de gestión o, más frecuentemente, se remiten crípticamente a los supuestos específicos del Real Decreto 327/2003.

En suma, la transparencia y la facilidad para comprender los datos y determinar las deficiencias en la gestión son bastante escasas aunque podrán verse paliadas por el informe anual que debe presentarse y que debería analizar más sintéticamente y con más atención las causas de las correcciones financieras, las irregularidades cometidas por cada una de las Administraciones españolas.

#### IV. LAS SANCIONES ECONÓMICAS POR INEJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS Y SU DERIVACIÓN

La entrada en vigor del Tratado de Maastricht en 1993 supuso la aplicación de un recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia más creíble en la medida en que permitía que, a pesar del carácter meramente declarativo de una primera ‘condena’ de un Estado miembro por incumplimiento

del Derecho comunitario europeo, existiesen mecanismos de ejecución forzosa ejercitables ante el Tribunal de Justicia. Este es el origen del vigente artículo 260.2 TFUE que permite a la Comisión Europea instar la ejecución de una sentencia ‘condenatoria’ del Tribunal de Justicia proponiéndole que imponga una sanción económica en forma de suma a tanto alzado y de multa coercitiva<sup>70</sup>.

Desde el 1 de diciembre de 2009 una nueva adaptación del procedimiento judicial por incumplimiento llevada a cabo por el Tratado de Lisboa ha permitido que, en virtud del vigente artículo 260.3 TFUE, al presentar el recurso por incumplimiento la Comisión Europea puede proponer al Tribunal de Justicia la imposición de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva pero únicamente cuando el Estado miembro haya incumplido la obligación de informar sobre las medidas de transposición de una directiva adoptada con arreglo a un procedimiento legislativo<sup>71</sup>.

El Tribunal de Justicia ha explicado los supuestos en que procede la imposición de una multa coercitiva y de una suma a tanto alzado<sup>72</sup>. Estas ‘san-

---

<sup>70</sup> Marta SOBRIDO PRIETO, «Primera condena al pago simultáneo de una multa coercitiva y de una suma a tanto alzado por inexecución de sentencia: comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 12 de julio de 2005, C-304/02, Comisión / Francia», *Revista General de Derecho Europeo* nº 9, 2006 y *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 10, 2006, pp. 1227-1261.

<sup>71</sup> COMISIÓN EUROPEA, «Comunicación de la Comisión — Aplicación del artículo 260, apartado 3, del TFUE» (*DOUE* nº C 12, de 15.1.2011, p. 1). La Comisión advierte: «Según la lógica inherente a los dos tipos de sanción, la Comisión, en los asuntos pendientes ante el Tribunal de Justicia en los que sólo haya propuesto una multa coercitiva, desistirá de su recurso cuando el Estado miembro proceda a la comunicación de las medidas de transposición requeridas para poner fin a la infracción. En cambio, en los asuntos pendientes en los que también haya propuesto una suma a tanto alzado, no desistirá del procedimiento, por el solo hecho de la comunicación requerida» (apartado 22).

<sup>72</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala), Comisión / Grecia, C-378/13, EU:C:2014:2405 (incumplimiento al mantener 1.125 vertederos incontrolados de residuos; 73 de ellos seguían funcionando y 292 vertederos ilegales no habían sido rehabilitados). Por una parte, a juicio del Tribunal de Justicia: «la imposición de una multa coercitiva sólo está justificada, en principio, en la medida en que el incumplimiento consistente en la falta de ejecución de una sentencia precedente perdure hasta el examen de los hechos por el Tribunal de Justicia» (apartado 47). Por otra parte y en cuanto se refiere a la suma a tanto alzado, el Tribunal de Justicia precisa: «descansa esencialmente en la apreciación de las consecuencias que para los intereses privados y públicos tiene el incumplimiento de las obligaciones del Estado miembro de que se trate, en especial cuando el incumplimiento persiste durante un largo período de tiempo con posterioridad al pronunciamiento de la sentencia que inicialmente declaró tal incumplimiento» (apartado 72).

ciones económicas' tienen, más bien, un carácter reparador en el caso de la suma a tanto alzado por no ejecutar la sentencia declarativa del incumplimiento o incentivador para que, de una vez, se cumpla la sentencia 'condenatoria' del Tribunal de Justicia.

España no ha sido un alumno aventajado en el cumplimiento del Derecho de la Unión Europea a la vista tanto de los procedimientos por incumplimiento iniciados como de las sentencias declarativas por incumplimiento<sup>73</sup>. De hecho, España fue el segundo Estado de la Unión Europea, después de Grecia, al que el Tribunal de Justicia le aplicó el régimen de ejecución forzosa de las sentencias declarativas de incumplimiento y, por ahora, ya son tres las sentencias que han impuesto multas coercitivas y sumas a tanto alzado<sup>74</sup>.

El Tribunal de Justicia impuso por primera vez a España en 2003 una multa coercitiva por no haber ejecutado la sentencia de 1998 que declaraba el incumplimiento de la Directiva sobre la calidad de las aguas de baño. En la sentencia de 12 de febrero de 1998 el Tribunal de Justicia había constatado el incumplimiento de la Directiva 76/160/CEE.

Con posterioridad y dado que persistía el incumplimiento por España de la Directiva en numerosas zonas de baño en aguas interiores, la Comisión inició un procedimiento de ejecución forzosa de la sentencia declarativa, que terminó con la sentencia, de 25 de noviembre de 2003, que condenó a España a una multa coercitiva de 624.150 euros al año por cada punto porcentual de zonas de baño en las aguas interiores que no fuese conforme con los valores límite fijados de la Directiva 76/160<sup>75</sup>.

En 2012 el Tribunal de Justicia por segunda vez impuso a España la suma a tanto alzado de 20 millones de euros y una multa coercitiva de 50.000 euros por cada día de retraso en la recuperación de las ayudas de Estado concedidas, en particular por el Gobierno vasco, a empresas constituidas después de la desaparición de la empresa Magefesa<sup>76</sup>.

---

<sup>73</sup> COMISIÓN EUROPEA, *31st Annual Report on Monitoring the Application of EU Law (2013)*, COM (2014) 612 final, Bruselas, 1.10.2014; el 31 de diciembre de 2013 la Comisión había abierto contra España 90 procedimientos por incumplimiento, de los cuales 13 lo eran por falta de medidas de transposición de directivas.

<sup>74</sup> Nuria DÍAZ ABAD, «La defensa jurídica del Estado en los procedimientos judiciales en materia de ayudas de Estado», en *El Derecho europeo de la competencia y su aplicación en España. Liber amicorum en homenaje a Santiago Martínez Lage*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2014, pp. 311-331.

<sup>75</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia, Comisión / España, C-278/01, EU:C:2003:635.

<sup>76</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala), Comisión / España (Magefesa), C-610/10, EU:C:2012:781 (multas por no recuperar ayudas ilegales).

Y en 2014 la tercera sentencia del Tribunal de Justicia condenó a España a una multa de 30 millones de euros por no haber cumplido una sentencia que obligaba a recuperar ayudas de Estado concedidas ilegalmente por las Diputaciones Forales vascas<sup>77</sup>.

De estas tres sentencias destaca que no hubo que pagar la multa impuesta en 2003 por la primera pero al menos se introdujo en la Ley de Aguas un nuevo artículo titulado ‘Responsabilidad comunitaria’<sup>78</sup>. La sentencia de 2012 aceleró la adopción del procedimiento general de derivación de responsabilidades. De modo que cuando se adoptó la tercera en 2014 se aplicó efectivamente el procedimiento: el Gobierno Vasco y las Diputaciones forales vascas reintegraron al Estado central los 23,9 y los 30 millones de euros con que había sido sancionada España.

## 1. LA DERIVACIÓN AL GOBIERNO VASCO Y EL ASUNTO MAGEFESA

En 2012 el Tribunal de Justicia impuso a España una suma a tanto alzado de 20 millones de euros y una multa coercitiva de 50.000 euros por cada día de retraso en la ejecución de una sentencia de 2002 relativa a la recuperación de las ayudas concedidas ilegalmente a empresas sucesoras de Magefesa<sup>79</sup>.

En 1989 la Comisión Europea había declarado ilegales e incompatibles con el mercado común las ayudas concedidas por el Gobierno español y por varias Comunidades Autónomas a las empresas del grupo Magefesa. En 2002 el Tribunal de Justicia dictó una sentencia en virtud de la cual declaraba el incumplimiento por España de sus obligaciones de recuperar las ayudas ilegales e incompatibles. Diez años después, en 2012 el Tribunal de Justicia dictó esta sentencia de ejecución que imponía una respetable multa y obligaba a las autoridades españolas a adoptar las medidas precisas para la recupe-

---

<sup>77</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala), Comisión / España, C-184/11, EU:C:2014:316 (régimen de ayudas y multa por no recuperar las ayudas de las ‘vacaciones fiscales vascas’).

<sup>78</sup> Artículo 121bis del Texto refundido de la Ley de Aguas introducido por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE nº 313, de 31 de diciembre de 2003).

<sup>79</sup> David ORDÓÑEZ SOLÍS, «El caso Magefesa y la recuperación judicial forzosa de ayudas ilegales (¡Que 20 años no es nada ... y 20 millones de euros tampoco!)», *Revista Aranzadi de Unión Europea* nº 2, 2013, pp. 23-42.

ración de las referidas ayudas concedidas a las empresas sucesoras de Magefesa en el País Vasco.

La ejecución judicial forzosa se centró únicamente en el caso de Indosa que seguía operando a través de CMD y de Euskomenaje, radicadas en el País Vasco, dado que las otras empresas de Magefesa localizadas en Andalucía y Cantabria ya habían sido liquidadas y, en consecuencia, había sido imposible la recuperación de la ayudas ilegales.

La Comisión Europea solicitó en 2010 que el Tribunal de Justicia le impusiese a España una suma a tanto alzado y una multa coercitiva por incumplir las obligaciones de recuperación de las ayudas concedidas al grupo de empresas Magefesa.

En el procedimiento seguido ante el Tribunal de Justicia el Gobierno español alegó que las ayudas ilegales habían sido concedidas por una Comunidad Autónoma por lo que para calcular la ‘sanción económica’ debía aplicarse únicamente el porcentaje, el 6,24 % del producto interior bruto español, correspondiente al País Vasco, subrayando el abogado del Estado ante el Tribunal de Justicia que el Derecho interno obliga al Gobierno español a repercutir las sanciones que se impongan a las entidades infraestatales responsables del incumplimiento del Derecho de la Unión (apartado 91). Sin embargo, el Tribunal de Justicia puntualizó:

«No cabe acoger al respecto el argumento del Reino de España de que en este caso la capacidad de pago debe reflejar la de la Comunidad Autónoma del País Vasco y no la del Estado miembro como tal. Basta recordar sobre ello que la circunstancia de que un Estado miembro haya encomendado a sus regiones la función de llevar a cabo la recuperación de una ayuda ilegal e incompatible con el mercado común no puede tener incidencia alguna en la aplicación del artículo 260 TFUE. En efecto, si bien cada Estado miembro tiene libertad para repartir como considere oportuno las competencias del poder central y del regional en el orden interno, no es menos cierto que en virtud de ese mismo artículo dicho Estado miembro es el único responsable frente a la Unión del cumplimiento de las obligaciones que resultan del Derecho de la Unión» (apartado 132).

La derivación de las responsabilidades financieras se hizo a la Comunidad Autónoma vasca mediante el acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de octubre de 2014 que constató el pago del País Vasco del importe de la multa coer-

citiva, 23,9 millones de euros<sup>80</sup>. En primer lugar, la tramitación se hizo por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones. En segundo lugar, se invoca erróneamente el artículo 8 LOEPSF, cuando es suficiente aplicar la DA 2ª de la misma Ley. Como es obvio, no hay duda de que el procedimiento aplicable es del Real Decreto 515/2013. En tercer lugar, el motivo de esta derivación de responsabilidad financiera no queda suficientemente claro en el mismo Acuerdo del Consejo de Ministros donde se hace referencia crípticamente al «asunto C-610/10, Comisión/Reino de España, relativo a la no ejecución de la Sentencia de 2 de julio de 2002, Comisión/Reino de España en el asunto C-499/99». La decisión de la Comisión Europea fijando la cantidad debida es de 16 de abril de 2014 y el pago del Gobierno vasco se produjo el 2 de octubre de 2014.

Así pues, no ha sido difícil la aplicación de un procedimiento de derivación de responsabilidades por una cantidad respetable, de 23,9 millones de euros, sin que, a la vista de la sentencia de 2012 del Tribunal de Justicia, hubiese duda alguna sobre la responsabilidad del Gobierno vasco.

## 2. LA DERIVACIÓN A LAS DIPUTACIONES FORALES Y LAS VACACIONES FISCALES VASCAS

En 2014 el Tribunal de Justicia impuso a España una ‘sanción’ de 30 millones de euros por el incumplimiento de la obligación de recuperar las ayudas ilegales por las denominadas vacaciones fiscales vascas y en los términos que exigía una sentencia declarativa del incumplimiento de 2006.

En 2001 la Comisión Europea adoptó seis decisiones por las que declaraba que determinadas ventajas fiscales, consistentes en un crédito fiscal del 45 % de las inversiones y aplicable al impuesto sobre sociedades y otorgadas por las tres diputaciones forales vascas, eran ayudas ilegales e incompatibles con el mercado común y debían ser recuperadas por las autoridades españolas. La sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de diciembre de 2006 declaró que España había incumplido su obligación de recuperación de tales ayudas.

---

<sup>80</sup> Resolución de 27 de octubre de 2014, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de octubre de 2014, por el que se resuelve el procedimiento de determinación y repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea relativo a la no ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de julio de 2002 (*BOE* n° 274, de 12 de noviembre de 2014).

La Comisión Europea inició un procedimiento de ejecución forzosa de la sentencia declarativa de incumplimiento proponiendo al Tribunal de Justicia que impusiese a España una multa coercitiva por importe de 236.044,80 euros por cada día de retraso en la ejecución de la sentencia y una suma a tanto alzado calculada multiplicando 25.817,40 euros por los días transcurridos desde la sentencia de 2006 hasta la sentencia de ejecución forzosa.

El Tribunal de Justicia solo accedió a imponer una suma a tanto alzado de 30 millones de euros. Por una parte, el Tribunal de Justicia constató el incumplimiento de la sentencia de 2006 y de las Decisiones de la Comisión Europea de 2001 de recuperación de la totalidad de las ayudas ilegales. El Tribunal de Justicia distinguió dos modos de comprobar el cumplimiento de la devolución del importe de las ayudas en los términos señalados en un procedimiento de ejecución forzosa de una sentencia: antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se toma como referencia el plazo señalado en el dictamen motivado emitido; y después del Tratado de Lisboa, al haberse suprimido la fase de emisión de un dictamen motivado, se tiene en cuenta el plazo fijado en el escrito de requerimiento, en este caso la fecha de referencia era el 27 de agosto de 2008.

El Tribunal de Justicia apenas atiende a razones del abogado del Estado español y considera que en esa fecha «las autoridades españolas no habían recuperado en su integridad las ayudas ilegales de que se trata que debían ser objeto de restitución» (apartado 38). Por lo que se refiere a la imposición de la suma a tanto alzado, el Tribunal de Justicia argumentó, por un lado y respecto de la implicación de las administraciones forales, que «el reparto de competencias entre el poder central y el poder regional en el ámbito interno no afecta a la aplicación del artículo 260 TFUE, en la medida en que el Estado miembro de que se trate es el único responsable, frente a la Unión Europea, del cumplimiento de las obligaciones que resultan del Derecho de la Unión» (apartado 43). También el Tribunal de Justicia examina la procedencia de imponer a España una suma a tanto alzado de más de 64 millones de euros que solicitaba la Comisión con el fin de prevenir de manera efectiva «que en el futuro se repitan infracciones análogas del Derecho de la Unión» por lo que pretendía «la adopción de una medida disuasoria, como la condena al pago de una suma a tanto alzado».

Finalmente y remitiendo a los razonamientos anteriores el Tribunal de Justicia fija equitativamente, después de ‘una justa apreciación de las circunstancias del caso’, la suma a tanto alzado en 30 millones de euros (apartado 83).

La repercusión de las responsabilidades en España se hizo muy rápidamente dado que el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de octubre de

2014 constata el pago de los 30 millones de euros por las tres Diputaciones forales vascas el 1 de agosto de 2014<sup>81</sup>. Sobre esta resolución y el procedimiento seguido pueden repetirse las mismas ideas señaladas en relación con el abono de la multa coercitiva por el Gobierno vasco.

En primer lugar, se vuelve a cometer el error de citar un artículo 8 LOEPSF que no es aplicable al caso dado que la norma aplicable está contenida simplemente en la DA 2ª.

En segundo lugar, se trata de un acuerdo del Estado con «las Diputaciones de Araba/Álava, Gipuzkoa y Vizcaya de puesta a disposición del Gobierno del País Vasco de las cantidades correspondientes para proceder al pago voluntario anticipado de 30 millones de euros a la Administración del Estado para la terminación del procedimiento de repercusión de responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea en el asunto C-184/11, Comisión/Reino de España, relativo a la no ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia en los asuntos acumulados C-485/03 a C-490/03 (EU:C:2006:777) Comisión / Reino de España, dictada el 14 de diciembre de 2006». De este modo críptico se vuelve a ocultar que, en realidad, se está respondiendo financieramente por la resistencia de las Diputaciones forales a cumplir hasta 2014 una sentencia de 2006, confirmatoria de las decisiones de la Comisión Europea de 2001. Ahora bien, algunos elementos de la determinación de la sanción económica, como la renuencia de otras autoridades españolas a aplicar el régimen de ayudas de Estado, tienen su origen no solo en las Diputaciones forales vascas.

Por último, la celeridad del acuerdo y el pago por las Diputaciones vascas resulta ejemplar; aunque el incentivo de evitar el pago de intereses compensatorio de los costes financieros resulta, a la postre, irresistible.

## V. CONCLUSIÓN

La responsabilidad es un concepto clave en un Estado de Derecho y también se ha erigido en un elemento esencial de la participación de las autori-

---

<sup>81</sup> Resolución de 27 de octubre de 2014, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de octubre de 2014, por el que se resuelve el procedimiento de determinación y repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea relativo a la no ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia dictada el 14 de diciembre de 2006 (*BOE* nº 274, de 12 de noviembre de 2014).

dades nacionales en la Unión Europea. En España, la inicial preocupación del Estado central por la responsabilidad por incumplir el Derecho comunitario europeo se tradujo en un tímido freno al imparable proceso de descentralización aunque hubo que esperar casi 30 años a que tal responsabilidad empezase a ser asumida efectivamente por el nivel de gobierno correspondiente, es decir, que fuese pagada la corrección financiera, la suma a tanto alzado o la multa coercitiva por el autor de la irregularidad o del incumplimiento del Derecho de la Unión Europea. Ahora ya solo quedaría, para completar el sistema, aplicar este mismo procedimiento a la derivación cuando la indemnización reconocida por las Administraciones o los Jueces españoles tenga su origen en la violación del Derecho de la Unión Europea.

La experiencia española demuestra que no es tan importante enunciar un principio de responsabilidad o de derivación de responsabilidades financieras como hacerlo efectivo a través de un procedimiento apropiado. En 1999 ya se había proclamado en la legislación española este principio de responsabilidad y sus consecuencias financieras; sin embargo, no se generalizó su aplicación más que en materia de fondos europeos y de un modo escasamente transparente; es decir, hasta 2014 no se empezaron a publicar en el *Boletín Oficial del Estado* los primeros acuerdos del Consejo de Ministros.

El régimen general establecido en 2012 en la LOEPSF pretende solucionar el grave e inminente problema de la derivación de las sanciones económicas vinculadas a la ejecución forzosa de sentencias declarativas de incumplimiento pero se ha extendido al régimen que tenía su propia autonomía en relación con las correcciones financieras de los fondos europeos. Este principio de derivación de responsabilidades afecta solo a las sanciones económicas del procedimiento por incumplimiento, a las correcciones financieras de los fondos y, como régimen especial, a las sanciones en los procedimientos de déficit excesivo (es decir, a responsabilidades constatadas por el Tribunal de Justicia, la Comisión o el Consejo en el marco de la Unión Económica y Monetaria); en cambio, no se extiende, al menos formalmente, a la indemnización derivada de la responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea reconocida por las administraciones o los jueces españoles.

El procedimiento reglamentario general de derivación de responsabilidades financieras de 2013 tiene como característica fundamental la de residenciar la decisión arbitral última en el Consejo de Ministros que, en realidad, dirime la negociación entre el Estado central, el departamento ministerial implicado, y las demás Administraciones, las Comunidades Autónomas o los Entes locales. Esto también implica deferir eventualmente el litigio al Tribu-

nal Supremo cuya Sala de lo Contencioso-administrativo debe decidir. Esta circunstancia es particularmente visible en el caso de las correcciones financieras a las que, en realidad, se aplica el procedimiento general con la finalidad de que la decisión formalmente sea del Consejo de Ministros y su enjuiciamiento corresponda al Tribunal Supremo.

La nueva regulación no ha querido o, más bien, no ha sabido articular y aplicar el procedimiento a los supuestos de repetición en caso de indemnización por violación del Derecho de la Unión Europea reconocida por los tribunales españoles y que, sin embargo, puede tener su origen en otro nivel de gobierno distinto del declarado responsable patrimonialmente. Los últimos y más significativos supuestos en materia fiscal, como es el céntimo sanitario o la tasa por ocupación del dominio público radioeléctrico, aconsejan, más que reproducir ese principio de derivación de responsabilidad o consagrar el procedimiento, repercutir en las Administraciones correspondientes las indemnizaciones reconocidas administrativa o judicialmente en España como consecuencia de la violación del Derecho de la Unión Europea. Todo parece indicar que, de seguir *mutatis mutandis* las previsiones de la Ley de procedimiento administrativo común para el caso de responsabilidad del Estado legislador la resolución correspondería al Consejo de Ministros y el control jurisdiccional lo ejercería el Tribunal Supremo, pero el pago último correspondería en España al nivel de gobierno realmente responsable de la violación.

En definitiva, todos los caminos conducen a una solución sustantiva y procedimental bastante coherente de un problema práctico de gran trascendencia: que quien sea efectivamente responsable del incumplimiento del Derecho de la Unión Europea termine pagando las sanciones económicas del recurso por incumplimiento, las correcciones financieras por las irregularidades en la gestión de los fondos, las sanciones por déficit excesivo o, en fin, las indemnizaciones reconocidas a los particulares lesionados por la violación del Derecho europeo. El procedimiento incentiva la negociación entre las partes y, de hecho, los primeros acuerdos reflejan tal orientación. Si no es posible la cooperación, deberá decidir el juez, en este caso la más alta instancia judicial ordinaria en España, el Tribunal Supremo, aun cuando la cuantía pudiera resultar insignificante.



ISSN 1138-4026  
150051



9 771138 402608

18,00 €