



Roj: STS 3385/2015 - ECLI:ES:TS:2015:3385
Id Cendoj: 28079130032015100232

Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso

Sede: Madrid

Sección: 3

Nº de Recurso: 634/2014

Nº de Resolución:

Procedimiento: CONTENCIOSO

Ponente: EDUARDO ESPIN TEMPLADO

Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a treinta de Junio de dos mil quince.

VISTO por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Tercera por los Magistrados indicados al margen, el recurso contencioso-administrativo ordinario número 1/634/2.014, interpuesto por la DIPUTACIÓN FORAL DE VIZCAYA, representada por el Procurador D. Manuel Francisco Ortiz de Apodaca García, contra el Real Decreto 635/2014, de 25 de julio, por el que se desarrolla la metodología de cálculo del periodo medio de pago a proveedores de las Administraciones Públicas y las condiciones y el procedimiento de retención de recursos de los regímenes de financiación, previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Es parte demandada la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, representada por la Sra. Abogada del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO .- En fecha 5 de septiembre de 2.014 la representación procesal de la demandante ha interpuesto recurso contencioso-administrativo ordinario contra el Real Decreto 635/2014, de 25 de julio, por el que se desarrolla la metodología de cálculo del periodo medio de pago a proveedores de las Administraciones Públicas y las condiciones y el procedimiento de retención de recursos de los regímenes de financiación, previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el cual había sido publicado en el Boletín Oficial del Estado de 30 de julio de 2.014. Se ha tenido por interpuesto el recurso por diligencia de ordenación de 18 de septiembre de 2.014.

SEGUNDO .- Recibido el expediente administrativo previamente reclamado, se ha entregado el mismo a la parte actora para formular la correspondiente demanda, lo que ha verificado mediante escrito en el que, previa alegación de las argumentaciones que considera oportunas, suplica que se dicte sentencia por la que se anule el Real Decreto 635/2014, declarando que la aplicación de la citada disposición a las Administraciones del País Vasco debe realizarse de conformidad con lo dispuesto en la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, conforme a lo dispuesto en el **Concierto** Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, y todo lo demás que legalmente proceda, con expresa imposición de las costas del proceso a la parte demandada. Mediante los correspondientes otrosíes manifiesta que debe considerarse indeterminada la cuantía del recurso y solicita que se acuerde la realización del trámite de conclusiones escritas.

TERCERO .- De dicha demanda se ha dado traslado a la Administración demandada, habiendo presentado la Sra. Abogada del Estado escrito contestándola, al que acompaña documentación, y en el que, tras las alegaciones oportunas, suplica que se dicte sentencia por la que se inadmita el recurso o, subsidiariamente, se desestime, al ser conforme a derecho el Real Decreto recurrido, con imposición de costas a la parte contraria. Mediante los oportunos otrosíes expresa que debe fijarse la cuantía del recurso como indeterminada y solicita la admisión como prueba del documento que acompaña a la demanda; manifiesta asimismo que considera innecesarios la celebración de vista y el trámite de conclusiones escritas.

CUARTO .- En decreto de 16 de diciembre de 2.014 la Secretaria Judicial ha fijado la cuantía del recurso como indeterminada. A continuación, por auto de 22 de enero de 2.015 se ha acordado el recibimiento a prueba

del mismo, admitiéndose la documental propuesta por la Abogada del Estado y ordenando la realización del trámite de conclusiones escritas.

Las partes han presentado sus correspondientes escritos de conclusiones en los plazos concedidos conforme a la Ley jurisdiccional, declarándose concluidas las actuaciones por resolución de 23 de febrero de 2.015.

QUINTO .- Por providencia de fecha 16 de junio de 2.015 se ha señalado para la deliberación y fallo del presente recurso el día 16 de junio de 2.015, en que han tenido lugar dichos actos.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Eduardo Espin Templado, Magistrado de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO .- Objeto y planteamiento del recurso.

La Diputación Foral de Vizcaya interpone recurso contencioso administrativo contra el Real Decreto 635/2014, por el que se desarrolla la metodología de cálculo del periodo medio de pago a proveedores de las Administraciones Públicas y las condiciones y el procedimiento de retención de recursos de los regímenes de financiación, previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

La entidad recurrente señala que la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, tras su modificación por la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, amplió el principio de sostenibilidad financiera incluyendo en el mismo el control de la deuda comercial. En tal sentido y entre otras medidas crea la obligación de las Administraciones Públicas de hacer público su período medio de pago a proveedores. El Real Decreto impugnado desarrolla esta exigencia al establecer la metodología para el cálculo de dicho período medio de pago. Al parecer de la demandante, el Real Decreto impugnado es contrario a derecho por no estipular que su aplicación ha de hacerse de conformidad con el régimen foral, esto es, según lo estipulado en el **Concierto** Económico con el País Vasco y en el marco de la Comisión Mixta.

La Diputación actora solicita la nulidad del Real Decreto impugnado, así como que se declare que su aplicación a las Administraciones del País Vasco ha de realizarse de conformidad con el referido régimen foral.

SEGUNDO .- Sobre las alegaciones de las partes.

La Diputación actora entiende que la disposición adicional primera de la Constitución, el artículo 41 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco y el **Concierto** Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco aprobado por la Ley 12/2002, de 23 de mayo, constituyen un marco normativo que establece la necesidad de que las cuestiones que afecten a las relaciones tributarias y financieras entre la Comunidad Autónoma vasca y la Administración General del Estado han de acordarse en el seno de la Comisión Mixta del **concierto** económico. Prueba de ello, afirma la entidad recurrente, es que la propia Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad, de la que emana el Real Decreto impugnado, recoge la tradicional cláusula de salvaguardia foral en su disposición final tercera, la cual supone que en la Comunidad Autónoma del País Vasco es preciso el previo acuerdo de las Administraciones representadas en el seno de la Comisión Mixta del **Concierto** Económico en todos los aspectos de la regulación legal, incluido lo relativo a la deuda comercial. Así pues, las medidas relativas a la sostenibilidad de la deuda comercial son aplicables en la Comunidad Autónoma del País Vasco, pero tal aplicación debe acomodarse a lo establecido en el **Concierto** Económico. En lo demás, la demanda se extiende sobre el fundamento constitucional y naturaleza del régimen foral navarro, y su proyección sobre las potestades tributarias.

Señala la Diputación demandante que el recurso tiene el mismo fundamento que los promovidos contra el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio (recurso ordinario 1/346/2.013) y el Real Decreto 636/2014, de 25 de julio (recurso ordinario 1/635/2.014). Solicita que declaremos la nulidad del Real Decreto impugnado, declarando que la aplicación del mismo debe realizarse de conformidad con lo dispuesto en la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, conforme a lo dispuesto en el **Concierto** Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco.

El Abogado del Estado formula una doble objeción de inadmisibilidad, por incompetencia de jurisdicción, puesto que se denuncia una omisión y se pretende que sea subsanada introduciendo una determinada regulación, y por incongruencia entre la *causa petendi* y la súplica formulada, ya que se anuda la petición de nulidad a una omisión de respeto a sus competencias que no afecta a la legalidad de la disposición impugnada.

En cuanto a la pretensión de fondo, rechaza el planteamiento de la recurrente y considera que la omisión en el Real Decreto impugnado de una cláusula de salvaguardia de lo previsto en la Ley del **Concierto** en nada perjudica a la recurrente, ya que la propia Ley Orgánica 2/2012 contiene tal cláusula, por lo que toda interpretación del Real Decreto impugnado, que desarrolla la Ley, debe hacerse teniendo en cuenta lo expresado en ella.

TERCERO .- Sobre las peticiones de inadmisibilidad formuladas por el Abogado del Estado.

Las objeciones de inadmisibilidad ya recogidas en el fundamento jurídico anterior se formulan en términos idénticos a las del recurso de ordinario 1/635/2.014, entablado contra el Real Decreto 636/2014, de 25 de julio, por la misma entidad actora. En aquélla ocasión dijimos:

" **SEGUNDO.- Sobre las causas de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo aducidas por el Abogado del Estado.**

La pretensión de que se declare la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, que formula, en primer término, el Abogado del Estado, con base en la aplicación del artículo 69 a) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por incompetencia de jurisdicción, que descansa en el argumento de que la Diputación Foral de Bizkaia pretende que se introduzca una determinada disposición en la norma reglamentaria impugnada, no puede ser acogida, porque estimamos que el control jurisdiccional de las omisiones reglamentarias corresponde al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1 de la mencionada Ley jurisdiccional, aunque la extensión del ámbito de fiscalización se encuentre delimitado objetivamente por la prescripción contenida en el artículo 71.2 LJCA .

La pretensión de que se inadmita el recurso contencioso-administrativo, que formula, en segundo término, el Abogado del Estado, con amparo procesal del artículo 69 c) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sustentado en el argumento de que existe incongruencia entre la causa petendi y el suplico de la demanda, tampoco puede ser acogida, porque el hecho de que no se haga ningún reproche de ilegalidad al Real Decreto 636/2014, de 25 de julio, impugnado, y que el recurso contencioso-administrativo se centre en denunciar la presunta omisión reglamentaria por no prever la salvaguarda de las competencias derivadas de la foralidad, no constituye obstáculo para analizar las pretensiones deducidas por la Administración pública demandante, con base en la impugnación directa de la mencionada disposición general. [...]" (fundamento de derecho segundo)

Las mismas razones conducen a la desestimación de ambas alegaciones de inadmisibilidad en el presente recurso.

CUARTO .- Sobre la cláusula de salvaguardia del régimen foral.

En lo que respecta a la pretensión deducida por la parte recurrente, tiene razón el Abogado del Estado en el argumento que se ha expuesto en el segundo fundamento de derecho y, en puridad, cabe afirmar que lo que pretende la actora es rigurosamente innecesario a la vez que contradictorio.

En efecto, la actora formula en el suplico de la demanda un doble y contradictorio pedimento. Por un lado, solicita la nulidad del Real Decreto impugnado, por no contener una cláusula de salvaguardia del régimen foral al igual que lo hace la propia Ley a la que desarrolla en su disposición final tercera; por otra parte, pide que declaremos que la aplicación del mismo Real Decreto -cuya nulidad pretende- haya de hacerse de conformidad con la cláusula de salvaguardia contenida en dicha disposición final.

La petición de nulidad del Real Decreto 635/2014 es manifiestamente infundada, toda vez que la referida disposición final tercera de la Ley Orgánica establece taxativamente en su apartado 1 que "en virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Foral de Navarra de lo dispuesto en esta Ley se llevará a cabo, según lo establecido en el artículo 64 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, conforme a lo dispuesto en el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra". Ello quiere decir que la interpretación y aplicación tanto de la propia Ley -en la medida en que sea de aplicación directa-, cuanto de las normas que se dicten de desarrollo de la misma, tal como ocurre con el Real Decreto impugnado, ha de hacerse de conformidad con dicha cláusula de salvaguardia, que es cabalmente lo que la actora pretende. Se pide algo, pues, que está expresamente previsto en la Ley, sin que haya razón alguna para sostener que la no reiteración de dicha previsión en el Real Decreto impugnado o en cualquier otra disposición de desarrollo de la Ley Orgánica 2/2012 sea causa de nulidad o contravenga las previsiones sobre el régimen foral. Por lo demás, puede añadirse que en lo contemplado en la disposición adicional primera del Real Decreto 635/2014 (retención en los pagos de los recursos del sistema de financiación), la disposición impugnada establece que su aplicación ha de acomodarse a lo dispuesto en los respectivos

regímenes del País Vasco y Navarra, lo que evidencia que el titular de la potestad reglamentaria era consciente de la necesidad de aplicación del Real Decreto de conformidad con el régimen foral.

Dicho lo anterior, es evidente que tampoco procede hacer la declaración que se pretende sobre el Real Decreto respecto a su interpretación conforme al régimen foral, a modo de sentencia interpretativa, puesto que tal declaración está expresamente efectuada ya en forma prescriptiva por el propio legislador en los términos claros y taxativos vistos.

Así pues y al igual que hicimos en el recurso 1/635/2.014, dirigido contra el Real Decreto 636/2014, de 25 de julio, con una fundamentación semejante, debemos desestimar el presente recurso.

QUINTO .- Conclusión y costas.

En atención a las razones expresadas en los anteriores fundamentos de derecho procede desestimar el recurso contencioso administrativo ordinario entablado por la Diputación Foral de Vizcaya contra el Real Decreto 635/2014, de 25 de julio, por el que se desarrolla la metodología de cálculo del periodo medio de pago a proveedores de las Administraciones Públicas y las condiciones y el procedimiento de retención de recursos de los regímenes de financiación, previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Según lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción , procede imponer las costas a la parte actora hasta un máximo de 4.000 euros por todos los conceptos legales.

En atención a lo expuesto, en nombre del Rey, y en ejercicio de la potestad jurisdiccional que emana del Pueblo español y nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

Que DESESTIMAMOS el recurso de casación interpuesto por la Diputación Foral de Vizcaya contra el Real Decreto 635/2014, de 25 de julio, por el que se desarrolla la metodología de cálculo del periodo medio de pago a proveedores de las Administraciones Públicas y las condiciones y el procedimiento de retención de recursos de los regímenes de financiación, previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Se imponen las costas del recurso a la parte demandante conforme a lo expresado en el fundamento de derecho quinto.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos .-Pedro Jose Yague Gil.-Eduardo Espin Templado.-Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat.-Eduardo Calvo Rojas.-Maria Isabel Perello Domenech.-Firmado.- PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. Eduardo Espin Templado, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretario, certifico.-Firmado.-