

Roj: STS 3354/2016 - ECLI:ES:TS:2016:3354  
Id Cendoj: 28079130032016100257

Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso

Sede: Madrid

Sección: 3

Nº de Recurso: 346/2013

Nº de Resolución: 1524/2016

Procedimiento: CONTENCIOSO

Ponente: JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT

Tipo de Resolución: Sentencia

## SENTENCIA

En Madrid, a 24 de junio de 2016

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo registrado bajo el número 1/346/2013, interpuesto por el procurador don Manuel Francisco Ortiz de Apodaca García, en representación de la DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA, bajo la dirección de la letrada don María Barrena Ezcurra, 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. Ha sido parte recurrida la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, representada y defendida por el Sr. Abogado del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** La representación procesal de la DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA interpuso con fecha 4 de septiembre de 2013, recurso contencioso-administrativo 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.

**SEGUNDO.-** En su escrito de demanda presentado el 8 de noviembre de 2013, la representación procesal de la DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA demandante, alegó los hechos y fundamentos de Derecho que consideró oportunos y los concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« que teniendo por presentado este escrito con sus copias, se sirva admitirlo, tener por devuelto el Expediente Administrativo y por formulada en tiempo y forma la demanda en el Recurso Contencioso Administrativo nº 01/346/2013, y, previos los trámites legalmente preceptivos, en mérito a lo aducido, en su día dicte Sentencia por la que se anule el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea, declarando que el procedimiento para fijar y repercutir las citadas responsabilidades, en tanto afecten al ámbito financiero o tributario de la Comunidad Autónoma del País Vasco, debe acordarse en el seno de la Comisión Mixta del **concierto Económico**, en los términos recogidos en el informe del Consejo de Estado y se suprima el término INCLUIDAS utilizado en los apartados 2 y 3 del art. 17, que reza " *Entidades Locales, incluidas las Diputaciones forales* " citándose a las Diputaciones Forales de forma separada, sin incluirlas entre Entidades Locales, y todo lo demás que legalmente proceda, con expresa imposición de las costas de este proceso a la parte demandada.

Por Primer Otrosí manifiesta que entiende que la cuantía del presente recurso es indeterminada.

Por Segundo Otrosí solicita la presentación de escrito de conclusiones. » .

**TERCERO.-** El Abogado del Estado contestó a la demanda por escrito presentado con fecha 12 de diciembre de 2013, en el que alegó los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« que, habiendo por presentado este escrito y sus copias, en unión del expediente que se devuelve, se sirva admitirlo, en su virtud, tener por formulada contestación a la demanda y que, previos los trámites

de Ley, dicte sentencia por la que sea desestimado el recurso interpuesto por la Diputación Foral de Bizkaia contra el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, con imposición de las costas a la entidad recurrente. » .

**CUARTO.-** Por Decreto de la Secretaria Judicial de 16 de diciembre de 2013, se resuelve considerar la cuantía del presente recurso en indeterminada.

**QUINTO.-** Por providencia de 13 de enero de 2014, se acuerda, a la vista del oficio del Tribunal Constitucional en el que se comunica haber sido admitido a trámite el Conflicto Positivo de Competencia número 6893/2013 , promovido por el Gobierno de Canarias, en relación con el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, al que se refieren los presentes autos, que quede en suspenso el curso del presente proceso hasta la decisión del citado conflicto.

**SEXTO.-** Por providencia de 26 de febrero de 2016, se alza la suspensión acordada en el proveído de 13 de enero de 2014, se acuerda unir la copia de la sentencia dictada por el Pleno del Tribunal Constitucional en el conflicto positivo de competencia número 6893/2013 y, con su traslado, oír a las partes por plazo común de diez días, evacuándose dicho trámite con el siguiente resultado:

**1º.-** El Abogado del Estado en escrito presentado el 14 de marzo de 2016, efectuó las alegaciones que consideró oportunas y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« tenga por evacuado el trámite de conclusiones conferido y acuerde lo solicitado en nuestra contestación. » .

**2º.-** El procurador don Manuel Francisco Ortiz de Apodaca García, en representación de la Diputación Foral de Bizkaia, presentó escrito el 17 de marzo de 2016, en el que efectuó, asimismo, las alegaciones que consideró oportunas y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« que habiendo por presentado este escrito tenga por cumplimentado el trámite decretado y acuerde la continuación de la tramitación del recurso 346/13 promovido por mi representada y, previos los trámites legalmente preceptivos, en mérito a lo aducido, en su día dicte Sentencia por la que se anule 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, declarando que el procedimiento para fijar y repercutir las citadas responsabilidades, en tanto afecten al ámbito financiero o tributario de la Comunidad Autónoma del País Vasco, debe acordarse en el seno de la Comisión Mixta del **Concierto Económico** siguiendo el procedimiento establecido al efecto en el propio **Concierto Económico**, en los términos recogidos en el informe del Consejo de Estado y se suprima el término INCLUIDAS utilizado en los apartados 2 y 3 del art 17, que reza "Entidades Locales, incluidas las Diputaciones forales" citándose a las Diputaciones Forales de forma separada, sin incluirlas entre Entidades Locales, y todo lo demás que legalmente proceda, con expresa imposición de las costas de este proceso a la parte demandada. » .

**SÉPTIMO.-** Por providencia de 29 de marzo de 2016, se acuerda continuar la tramitación del presente recurso contencioso-administrativo, concediendo al representante legal del actor el plazo de diez días a fin de que presente escrito de conclusiones sucintas sobre los hechos alegados y motivos jurídicos en que se apoye, evacuándose dicho trámite por el procurador don Manuel Francisco Ortiz de Apodaca García en escrito presentado el 11 de abril de 2016, en el que tras efectuar las alegaciones que consideró oportunas, lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« que teniendo por presentado este escrito con su copias, se sirva admitirlo, tener por evacuado el trámite de Conclusiones, dictando una Sentencia por la que se anule 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, declarando que el procedimiento para fijar y repercutir las citadas responsabilidades, en tanto afecten al ámbito financiero o tributario de la Comunidad Autónoma del País Vasco, debe acordarse en el seno de la Comisión Mixta del **Concierto Económico** siguiendo el procedimiento establecido al efecto en el propio **Concierto Económico**, en los términos recogidos en el informe del Consejo de Estado y se suprima el término INCLUIDAS utilizado en los apartados 2 y 3 del art 17, que reza "Entidades Locales, **incluidas** las Diputaciones forales " citándose a las Diputaciones Forales de forma separada, sin incluirlas entre Entidades Locales, y todo lo demás que legalmente proceda, con expresa imposición de las costas de este proceso a la parte demandada. » .

**OCTAVO.-** Por diligencia de ordenación de 12 de abril de 2016, se acuerda entregar copia del escrito de conclusiones a la parte demandada (la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO) otorgándole el plazo de diez días para que presente las suyas, evacuándose dicho trámite el Abogado del Estado por escrito presentado

el 18 de abril de 2016, en el que tras efectuar las manifestaciones que consideró oportunas, lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« Que, teniendo por presentado este escrito, con sus copias, se sirva admitirlo; tenga por formuladas las consideraciones que en él se contienen; por cumplimentado el traslado al que corresponden; y, previa la tramitación que proceda, dicte sentencia en los términos interesados en el suplico de su escrito de contestación a la demanda. » .

**NOVENO.-** Por providencia de fecha 17 de mayo de 2016 se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat y se señaló para votación y fallo el día 14 de junio de 2016, fecha en que tuvo lugar el acto.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO.- Sobre el objeto y el planteamiento del recurso contencioso-administrativo.

El recurso contencioso-administrativo que enjuicamos, interpuesto por la representación procesal de la DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA, tiene por objeto la pretensión de que se anule el Real Decreto 515/013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea, y se declare que el procedimiento para fijar y repercutir las citadas responsabilidades, en tanto afecten al ámbito financiero y tributario de la Comunidad Autónoma del País Vasco, debe acordarse en el seno de la Comisión Mixta del **Concierto Económico** siguiendo el procedimiento establecido al efecto en el propio **Concierto Económico**.

La pretensión anulatoria del Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, se fundamenta, sustancialmente, en el argumento de que las cuestiones que afecten a las relaciones tributarias y financieras de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Administración General del Estado deben acordarse en el seno de la Comisión Mixta del **Concierto Económico**, de tal forma que las normas sustanciales que afecten a este ámbito, deben pactarse en cuanto a las modalidades de su aplicación, siguiendo el procedimiento establecido en el propio **Concierto Económico**.

Se aduce que buena prueba de ello es que la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, introduce la tradicional cláusula de salvaguarda foral, y, por lo tanto, la aplicación de la misma en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco exige el previo acuerdo de las Administraciones representadas en el seno de la Comisión Mixta del **Concierto Económico**, porque no existe ninguna razón jurídica que haga que esa regulación deba estar exonerada de su aplicación.

Se aduce al respecto, que la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, no puede suponer una alteración de la posición de los territorios históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en relación con la situación preexistente, en cuanto se encuentran abordadas cuestiones referentes a esa materia en el **Concierto Económico**, de modo que la asunción de responsabilidades por el Reino de España derivada del incumplimiento del Derecho de la Unión Europea exige el correspondiente acuerdo en el seno de la Comisión Mixta del **Concierto Económico**, en la medida que afecta a las transferencias financieras del mismo.

Invocando la doctrina del Tribunal Constitucional y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, así como la doctrina del Consejo de Estado, se previene contra aquellas modificaciones unilaterales del **Concierto Económico**, que determinarían la nulidad de aquellas disposiciones que alteren las relaciones financieras y tributarias de los territorios históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco con el Estado, e ignoran la singularidad del régimen **económico** de dicha Comunidad Autónoma. De ello se deriva la necesidad de que el Real Decreto impugnado preserve las singularidades forales, de acuerdo a lo establecido en la disposición final tercera de la propia Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera .

Por ello, se aduce que la regulación contenida en el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, es contraria a Derecho en la medida en que determina su aplicación incondicionada a las responsabilidades que deban exigirse a las institucionales que forman parte del sector público de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Y ello por no respetar el régimen jurídico de los territorios históricos del País Vasco, contenido, entre otras disposiciones, en el Estatuto de Autonomía y el **Concierto Económico**, así como infringir lo dispuesto en la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera que determina que el desarrollo reglamentario de la citada disposición se realice con atención a las especialidades que resulten aplicables a las diferentes Administraciones Públicas y entidades.



Se cuestiona la equiparación que efectúa el artículo 17 del Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, entre las entidades locales y las Diputaciones Forales, en cuanto no se ajusta a la disposición adicional primera de la Constitución española, al artículo 41 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, a la Ley de Territorios Históricos y al **Concierto Económico**.

## **SEGUNDO.- Sobre la improsperabilidad del recurso contencioso-administrativo.**

El recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Diputación Foral de Bizkaia 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, no puede ser estimado por las siguientes razones jurídicas:

1.- Constatamos, en primer término, que la defensa letrada de la Diputación Foral de Bizkaia se limita a exponer, para fundamentar la acción impugnatoria, el marco normativo en que se inserta la norma reglamentaria con el objeto de que se introduzca en dicho Real Decreto una cláusula que preserve expresamente la singularidad foral de los territorios históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, a los efectos de aplicación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Por ello, esta Sala, con la finalidad de delimitar con precisión cuál es el objeto del recurso contencioso-administrativo, debe examinar la causa petendi en que se fundamenta la impugnación del Real Decreto 515/2013, y analizar la naturaleza de las pretensiones deducidas en este proceso, conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, e identificar con claridad cuál es la lesión jurídica de los derechos e intereses legítimos que aduce la Diputación Foral de Bizkaia derivada del ejercicio de la potestad reglamentaria por el Gobierno.

Al respecto, cabe poner de relieve que el recurso contencioso-administrativo se sustenta en un matizado reproche a la norma reglamentaria recurrida, por no incluir una disposición que de modo específico reconozca que la aplicación de dicha norma, en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco exige el previo acuerdo de las Administraciones representadas en el seno de la Comisión Mixta del **Concierto Económico**, tal como se infiere de la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Cabe advertir que en la formulación de las pretensiones deducidas en el suplico del escrito de demanda formalizado por la defensa letrada de la Diputación Foral de Bizkaia, que tienen carácter anulatorio -que se declare la nulidad del Real Decreto 515/2013 y se suprima el término «incluidas» referido en el artículo 17 de la citada norma reglamentaria-, o son declarativas -que se reconozca la singularidad foral de las Diputaciones vascas a los efectos de aplicación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera- subyace, en realidad, la petición de que se interprete el reglamento impugnado para evitar aplicaciones contrarias a la foralidad de los territorios históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, lo que desborda el marco objetivo de enjuiciamiento que corresponde a los tribunales de lo contencioso-administrativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106 de la Constitución española.

En lo que concierne a la pretensión deducida por la Diputación Foral de Bizkaia, tendente a completar la disposición regulatoria impugnada, no puede ser estimada, siguiendo los criterios expuestos en las sentencias de esta Sala jurisdiccional de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 16 de junio de 2015 (RCA 635/2014) y 30 de junio de 2015 (RCA 634/2014) en que enjuiciando también reglamentos de desarrollo de la citada Ley Orgánica 2/2012, consideramos que era innecesario el pronunciamiento solicitado en relación con la introducción de la cláusula de salvaguarda foral, en la medida en que la aplicación e interpretación de dicha norma reglamentaria debe realizarse inexcusablemente de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica que desarrolla, que específicamente en su disposición final tercera, bajo la rúbrica «Haciendas Forales», dispone:

« 1. 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.

2. En virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Autónoma del País Vasco de lo dispuesto en esta Ley, se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del **Concierto Económico**. » .

En relación con el enjuiciamiento de las omisiones imputables a disposiciones reglamentarias, en la sentencia de esta Sala jurisdiccional de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 7 de octubre

de 2002 (RCA 48/1999 ), hemos ceñido la función fiscalizadora del ejercicio de la potestad reglamentaria en estos términos:

« [...] Las pretensiones deducidas frente a la omisión reglamentaria han encontrado tradicionalmente en nuestra jurisprudencia, además de la barrera de la legitimación, un doble obstáculo: el carácter revisor de la jurisdicción y la consideración de la potestad reglamentaria como facultad político-normativa de ejercicio discrecional. (...) Ahora bien, tales reparos no han sido óbice para que, ya desde antiguo, se haya abierto paso una corriente jurisprudencial que ha admitido el control judicial de la inactividad u omisión reglamentaria. En el ejercicio de esta potestad son diferenciables aspectos reglados y discrecionales (Cfr. SSTS 8 de mayo de 1985 , 21 y 25 de febrero y 1o de mayo de 1994), y no es rechazable *ad limine* , sin desnaturalizar la función jurisdiccional, una pretensión de condena a la Administración a elaborar y promulgar una disposición reglamentaria o que ésta tenga un determinado contenido, porque el pronunciamiento judicial, en todo caso de fondo, dependerá de la efectiva existencia de una obligación o deber legal de dictar una norma de dicho carácter en un determinado sentido. En el bien entendido de que únicamente es apreciable una ilegalidad omisiva controlable en sede jurisdiccional cuando el silencio del Reglamento determina la implícita creación de una situación jurídica contraria a la Constitución o al ordenamiento jurídico o, al menos, cuando siendo competente el órgano titular de la potestad reglamentaria para regular la materia de que se trata, la ausencia de la previsión reglamentaria supone el incumplimiento de una obligación legal establecida por la Ley o la Directiva que el Reglamento trata de desarrollar y ejecutar o de transponer. (...) En definitiva, como se ha dicho anteriormente, únicamente cabe apreciar una ilegalidad omisiva controlable jurisdiccionalmente, cuando, siendo competente el órgano titular de la potestad reglamentaria para regular la materia de que se trata, la ausencia de previsión reglamentaria supone el incumplimiento de una obligación expresamente establecida por la Ley que se trata de desarrollar o ejecutar, o cuando el silencio del Reglamento determine la creación implícita de una situación jurídica contraria a la Constitución o al ordenamiento jurídico. Aunque, en ocasiones, para la omisión reglamentaria relativa, el restablecimiento de la supremacía de la Constitución o de la Ley, pueda consistir en negar simplemente eficacia jurídica al efecto derivado de dicho silencio del reglamento contrario al ordenamiento jurídico (Cfr. SSTS 16 y 23 de enero de 1998 , 14 de diciembre de 1998 y 7 de diciembre de 2002 ) » (Sentencia de 28 de junio de 2004 recaída en el recurso contencioso administrativo nº 74/2002 ) .

Por ello, no acogemos la tesis que propugna la defensa letrada de la Diputación Foral demandante, en el sentido de que esta Sala jurisdiccional de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo colme la omisión normativa imputada al Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, puesto que estimamos que no concurren los presupuestos de ilegalidad omisiva que habilitan a suplir la ausencia de normación reglamentaria.

2.- El Real Decreto 515/2013 no infringe las competencias en materia financiera y tributaria atribuidas a las Diputaciones Forales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, acogiendo lo razonamientos del Tribunal Constitucional expuestos en la sentencia 31/2016, de 18 de febrero , en que, resolviendo un conflicto de competencia suscitado por el Gobierno de Canarias, respecto del citado 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, con base en la doctrina sentada en la sentencia constitucional 215/2014, ha rechazado que dicha norma reglamentaria suponga una vulneración de la autonomía financiera y fiscal reconocida a dicha Comunidad Autónoma, que goza de un régimen fiscal singular, con la exposición de los siguientes razonamientos jurídicos, que resultan aplicables *mutatis mutandis* para la resolución de este proceso:

« [...] El Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, se dicta en desarrollo del art. 8 y la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril , de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, estableciendo «los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea».

El procedimiento regulado en la norma reglamentaria encuentra pues fundamento directo en lo dispuesto por el art. 8 de la Ley Orgánica 2/2012 , intitulado «[p] rincipio de responsabilidad», y cuyo apartado primero establece que «[l]as Administraciones Públicas que incumplan las obligaciones contenidas en esta Ley, así como las que provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa europea o las disposiciones contenidas en tratados o convenios internacionales de los que España sea parte, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado. En el proceso de asunción de responsabilidad a que se refiere el párrafo anterior se garantizará, en todo caso, la audiencia de la administración o entidad afectada».

Por su parte, la disposición adicional segunda de la misma la Ley Orgánica 2/2012 dispone que en aquellos casos en los que las Administraciones públicas y cualesquiera otras entidades integrantes del sector público incumplieran obligaciones derivadas de normas del Derecho de la Unión Europea, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que se devenguen. La norma permite así expresamente que se repercutan a la Administración incumplidora las responsabilidades derivadas de cualquier acción u omisión contraria al ordenamiento europeo realizado en el ejercicio de sus competencias.

Con posterioridad a la interposición del presente conflicto, tanto el art. 8 como la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012 fueron modificados, respectivamente, por el art. 1, apartados 2 y 13, de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, que otorga nueva redacción a la misma. A consecuencia de esta modificación la regulación del reparto de responsabilidad abarca ahora también a los supuestos de incumplimiento de «tratados o de convenios internacionales de los que España sea parte». Algunos preceptos de esta Ley Orgánica 9/2013 fueron objeto del recurso de inconstitucionalidad registrado con el número 1762-2014 e interpuesto por el Consejo de Gobierno de Andalucía, que en todo caso no se extiende al citado art. 1.2 y 13, de la citada Ley Orgánica 9/2013, que no ha sido objeto de impugnación alguna.

A partir de ahí, el Real Decreto 515/2013 se limita a desarrollar el procedimiento general de determinación y repercusión de las responsabilidades derivadas de los incumplimientos del Derecho de la Unión Europea, regulado en la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012. Como se afirma en su preámbulo, la novedad de su regulación radica fundamentalmente en que, hasta ese momento, no existía un único procedimiento general, sino regulaciones dispersas y de carácter sectorial en determinadas materias, como era el caso de la gestión de fondos procedentes de la Unión Europea, los compromisos adquiridos en materia de estabilidad presupuestaria, en materia de aguas o los servicios del mercado interior.

[...]

a) En relación con el objeto y al ámbito objetivo de aplicación del Real Decreto 515/2013, la demanda considera que se lesiona el ámbito de autonomía al extender las materias que dan lugar a la acción de repetición del Estado más allá de la causa derivada del incumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria. Esta vulneración se imputa al art. 1, en conexión con el art. 3, del Real Decreto 515/2013, referidos respectivamente al objeto y al ámbito objetivo de aplicación de la norma; así como los apartados 3 y 4 del artículo 5, que se refieren a los fondos europeos agrícolas y a aquéllos en los que exista un convenio, contrato o acuerdo específico que regule la actuación conjunta.

Esta misma tacha de inconstitucionalidad se formuló en el citado recurso de inconstitucionalidad resuelto mediante STC 215/2014, alegándose entonces que la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012 tenía un contenido que no quedaba amparado en el art. 135 CE y que no había de formar parte de una ley orgánica cuyo objeto era desarrollar los principios de estabilidad presupuestaria. En la presente demanda se insiste sobre lo anterior, con el argumento de que el Real Decreto 515/2013 resulta inconstitucional «por compartir el exceso imputable a la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012, en relación con el mandato del art. 135 CE».

Pues bien, la tacha mencionada fue ya desestimada en la citada STC 215/2014, con un razonamiento que debe por tanto ser trasladado a la presente controversia ya que, como entonces dijimos, el establecimiento de un mecanismo de responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea no es más que desarrollo del principio de responsabilidad previsto en el art. 8 de la Ley Orgánica 2/2012, que dispone en su apartado primero que «las Administraciones Públicas que incumplan las obligaciones contenidas en esta Ley, así como las que provoquen o contribuya a producir el incumplimiento de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa europea asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado» [STC 215/2014, FJ 9 a)].

Sentado lo anterior, descartamos asimismo en la citada STC 215/2014 que el procedimiento supusiera la vulneración de la autonomía en los términos ahora denunciados. En concreto, y por lo que se refiere a la queja de falta de participación en el procedimiento, ya entonces se hizo hincapié en que la Comunidad Autónoma tenía la posibilidad de ser oída en el procedimiento de atribución de responsabilidad. Rechazamos por tanto, que «la falta de la audiencia de la Comunidad Autónoma eventualmente responsable del incumplimiento, o de parte del mismo, en el procedimiento seguido ante las instituciones comunitarias, lesione su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, pues este derecho tiene su origen en la Constitución española, y, por tanto, se satisface, protege y garantiza en el seno del correspondiente proceso judicial ante los Jueces



y Tribunales españoles, en el que se controle, en su caso, la resolución del Consejo de Ministros por la que se atribuye la responsabilidad».

En segundo lugar, subrayamos que, en todo caso, «la Comunidad Autónoma tiene garantizada tanto la audiencia en el procedimiento administrativo de atribución de responsabilidad como el control judicial de la resolución atributiva de la concreta responsabilidad. En efecto, de un lado, el art. 8.1 de la Ley Orgánica 2/2012 prevé, en orden a la atribución a cada Administración pública de la parte de la responsabilidad que les corresponda en función de la parte del incumplimiento que les sea imputable, que en el proceso de asunción de responsabilidad 'se garantizará, en todo caso, la audiencia de la administración o entidad afectada'. De otro, corresponde a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo el control de la resolución del Consejo de Ministros por el que se imputa la parte de la responsabilidad del incumplimiento [ art. 12.1 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio , reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa]» [ STC 215/2014 , FJ 9 a)]. » .

3.- La objeción que se formula al artículo 17 del Real Decreto 515/2013, de 5 de julio , que regula los mecanismos de repercusión de las responsabilidades, con el objeto de que se suprima el término «incluidas» referido en sus apartados 2 y 3 (Entidades locales, incluidas las Diputaciones Forales), que supone -según se aduce- equiparar ambas instituciones, no puede ser acogida, porque este precepto se limita a reiterar que las Diputaciones Forales están sujetas al procedimiento establecido para la determinación y repercusión de las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera , sin cuestionar la verdadera naturaleza jurídica de estas entidades representativas de los territorios históricos del País Vasco.

Por ello, carece de fundamento la alegación de que el Real Decreto 515/2013 impugnado, devalúa la posición institucional de las Diputaciones forales reconocida en las normas estatales integrantes del bloque de constitucionalidad, porque la configuración institucional de tales entidades públicas, representativas de los territorios históricos del País Vasco no deriva de la referida norma reglamentaria, que no puede modificar la regulación contenida en el artículo 39 y en la disposición adicional segunda de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local , que preserva las singularidades y peculiaridades del régimen foral en el marco del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del País Vasco, tal como sostuvimos en la sentencia de esta Sala de 22 de mayo de 2001 (RC 1873/1995 ).

En consecuencia con lo razonado, procede desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de la DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA 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.

### **TERCERO.- Sobre las costas procesales.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa , procede imponer las costas procesales causadas en el presente recurso contencioso-administrativo a la parte demandante.

A tenor del apartado tercero de dicho artículo 139 de la Ley jurisdiccional , la imposición de las costas podrá ser «a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima». La Sala considera procedente en este supuesto limitar la cantidad que, por todos los conceptos enumerados en el artículo 241.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil , ha de satisfacer a la parte contraria la condenada al pago de las costas, hasta una cifra máxima total de cuatro mil euros.

### **FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido : **Primero.- Desestimar el recurso contencioso-administrativo** interpuesto por la representación procesal de la DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA 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. **Segundo.- Efectuar expresa imposición de las costas procesales** causadas en el presente recurso contencioso-administrativo a la parte demandada, en los términos fundamentados respecto de la determinación del límite máximo de su cuantía.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.



**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior sentencia y votos particulares, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

FONDO DOCUMENTAL • CENDOJ