

LA HORA DE LA RESPONSABILIDAD INTERADMINISTRATIVA ANTE INCUMPLIMIENTOS DE OBLIGACIONES EUROPEAS

M.^a DOLORES VICENTE RUIZ

Miembro del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado
Vocal Asesora en la Secretaría General Técnica
Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

I. INTRODUCCIÓN.—II. PROBLEMA: LA SIEMPRE OLVIDADA RESPONSABILIDAD *AD INTRA* EN LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS.—III. SOLUCIONES COMPARADAS.—IV. SOLUCIÓN ESPAÑOLA: 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.—V. CONCLUSIONES.—BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

Hasta ahora, el Reino de España era el único responsable ante las instituciones europeas por incumplimientos del Derecho de la Unión Europea, incluso cuando no tenía capacidad para evitarlos. Tras analizar las soluciones aportadas por otros países a este problema común se examina la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que prevé el principio general de responsabilidad individualizada de cada Administración competente y da un mandato para desarrollar un procedimiento general, que ha sido cumplido 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 del Derecho de la Unión Europea. Finalmente, se aportan unas conclusiones.

Palabras clave: incumplimientos de obligaciones europeas; soluciones por países; responsabilidad *ad intra*; procedimiento general.

ABSTRACT

So far the Spanish Central State Administration Authorities would be the only liable against the relevant European Institutions in case of non compliance with the European legal obligations, even whether the State has not the full capacity to avoid the non-fulfillment. After analyzing the different solutions provided by other European countries to this common issue, it is also examined the Spanish solution: (i) the Organic Law 2/2012 on Budgetary Stability and Financial Sustainability of the Public Administrations, which regulates the general principle of individual liability of each competent Authority and give a mandate to develop a general procedure; and (ii) the

Spanish Royal Decree 515/2013 of July 5, which establishes the criteria and procedure for determining the State liability and its capacity of recourse to the different National Public Administrations because of non compliance of any European legal obligations. Finally, the conclusions.

Key words: non compliance with European legal obligations; solutions provided by different countries; state liability amongst different national public Administrations *inter alia*; general administrative procedure.

I. INTRODUCCIÓN

El compromiso de priorizar el cumplimiento de las nuevas reglas fiscales europeas ha presidido una tendencia reformista compartida por el conjunto de países europeos y reflejada en los recientes cambios de la arquitectura institucional de la Unión Europea. De esta coyuntura también ha participado España, esencialmente con la modificación del artículo 135 de la Constitución española (en adelante, CE) y su desarrollo legal por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF). Entre estas nuevas reglas europeas destaca el refuerzo de la denominada cláusula *No-bailout*, que exige, especialmente a los Estados territorialmente descentralizados, fortalecer el principio general de responsabilidad individual de cada Administración en el ejercicio de sus competencias como contrapartida al ejercicio de su autonomía. Cláusula que tiene especial relevancia cuando se trata del incumplimiento de una obligación derivada del Derecho de la Unión Europea.

El objetivo de este trabajo es analizar cómo por primera vez en el ordenamiento jurídico español se ha regulado un procedimiento de aplicación general para determinar y repercutir la denominada responsabilidad *ad intra*, esencial en las relaciones interadministrativas de un Estado territorialmente descentralizado, cuando se incumplen obligaciones derivadas del Derecho de la Unión Europea. Para ello se aborda un diagnóstico del problema perpetuado en el tiempo, hasta ahora, consistente en que el Reino de España (el Estado) es el único responsable ante las instituciones europeas por incumplimientos de las obligaciones establecidas en la normativa europea, incluso cuando no tiene capacidad para evitar el incumplimiento por carecer de competencias. A continuación se recorren las soluciones alcanzadas por otros Estados europeos que comparten este problema común a los países territorialmente descentralizados, para desembocar en el examen de la respuesta dada por el ordenamiento jurídico español a través de la LOEPSF, que regu-

la por primera vez, en su artículo octavo y en la disposición adicional segunda, el principio general de responsabilidad individualizada de cada Administración competente, y su desarrollo reglamentario en este punto dado por 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 (en adelante, RD 515/2013). Finalmente, se aportan unas conclusiones de este análisis.

El punto de partida es que el Reino de España (el Estado) es el único responsable ante las instituciones europeas por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la normativa europea, incluso cuando no tiene capacidad para evitarlo por carecer de competencias en la materia.

Ante este escenario, una pregunta surge casi automáticamente: ¿puede el Estado derivar la responsabilidad por el incumplimiento a la Administración responsable que realmente pudo evitarlo?

Hasta la fecha, no, porque no contaba con un instrumento jurídico idóneo para ello y ha sido el Estado quien ha venido asumiendo esta responsabilidad y los correspondientes pagos. Algunos intentos legislativos sectoriales, que más tarde se abordarán, han tratado de avanzar en la posible repercusión de la responsabilidad a la Administración realmente incumplidora. Sin embargo, desarrollar un mecanismo general de repercusión de responsabilidad por este tipo de incumplimientos ha sido siempre una cuestión pendiente en las relaciones interadministrativas españolas.

Pero ha llegado el momento, la LOEPSF y el RD 515/2013 vienen a llenar este vacío jurídico.

Veremos si España, al igual que ya han hecho otros Estados europeos, consigue con esta innovación normativa, sin duda relevante, asentar un cambio jurídico y cultural: avanzar en la rendición de cuentas y asunción de responsabilidades por quien tiene la capacidad de decisión o competencia, en términos administrativos.

Sin duda, asentar un correcto sistema general de repercusión de responsabilidades entre Administraciones ante cualquier incumplimiento europeo debe permitir lograr objetivos ambiciosos, entre los que podrían destacarse:

- Hacer efectivo el principio de responsabilidad: cada Administración debe responder de sus decisiones, y lograr así una mayor equidad.
- Generar una mayor seguridad jurídica, principio constitucional clave (art. 9.3 CE). Cuando se cuenta con un marco jurídico es-

table, claro y eficaz, fácilmente se mejoran la transparencia y la certidumbre sobre la asignación de responsabilidades entre Administraciones, al mismo tiempo que se mejora la vigilancia de su vinculación positiva al principio de legalidad.

- Mejorar el cumplimiento de los compromisos europeos y la credibilidad e imagen institucional de España en el exterior; pues todas las Administraciones públicas se sentirán más implicadas en el cumplimiento de las obligaciones europeas.
- Converger con otros países descentralizados del entorno europeo que ya habían regulado sobre esta materia, como Alemania, Bélgica e Italia.

Analizar si la solución jurídica que España ha puesto en marcha para alcanzar estos objetivos capitales justifica la extensión y estructura propuesta para este trabajo.

II. PROBLEMA: LA SIEMPRE OLVIDADA RESPONSABILIDAD *AD INTRA* EN LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS

Llegar a contar con una solución general no ha sido un camino fácil, especialmente para España, que entre sus rasgos constitucionales más destacados cuenta con una original y profunda descentralización territorial.

España, en palabras del Tribunal Constitucional, es un Estado compuesto¹, descentralizado territorialmente en tres niveles (estatal, autonómico y local), de acuerdo con los principios de autonomía y solidaridad previstos en los artículos 2, 137 y 138 de la CE. Esta forma de organización territorial ha favorecido la división del poder no sólo de forma horizontal, como ya enunciara MONTESQUIEU², sino también de forma vertical entre los diferentes niveles territoriales de Administración.

Con esta importante característica territorial, en el año 1986, España se adhiere a las Comunidades Europeas, lo que lleva a la asunción del compromiso de cumplir con las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión Europea, que además goza de primacía³ frente a los ordenamientos jurídicos internos.

¹ STC 4/1981.

² En 1748, en su obra *El Espíritu de las Leyes*, en la que aludía a la división horizontal del poder en los tres poderes clásicos del Estado: legislativo, ejecutivo y judicial.

³ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea *Costa contra Enel*, de 15 de julio de 1964.

Este hecho tiene su engarce constitucional en el artículo 93 CE, que, de acuerdo con la interpretación dada por el Tribunal Constitucional⁴, es el Estado quien debe garantizar el cumplimiento de los tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales, pero de aquí no deriva ninguna alteración en el reparto de las competencias aplicativas o de ejecución del Derecho de la Unión Europea.

Por su parte, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) ha sostenido reiteradamente en el tiempo que «un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas o situaciones de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones derivadas de las directivas comunitarias» (Sentencias de 17 de febrero de 1981, *Comisión/Italia*, asunto 178/81, y de 2 de febrero de 1982, *Comisión/Bélgica*, asunto 73/81). El Tribunal incluye en esta afirmación que no es justificable ningún incumplimiento del Derecho comunitario por el reparto interior de competencias en los Estados miembros. Así, la Sentencia de 14 de enero de 1988, *Comisión/Bélgica*, asuntos acumulados 227/85 a 230/85 —que condenó a dicho Estado por el incumplimiento de lo dispuesto en la citada Sentencia de 1982—, estableció que *«todo Estado miembro es libre para distribuir, como considere oportuno, las competencias internas y de ejecutar una Directiva por medio de disposiciones de las autoridades regionales o locales. Esta distribución de competencias, sin embargo, no puede dispensarle de la obligación de garantizar que las disposiciones de la Directiva sean fielmente reflejadas en el Derecho interno»*. Esta doctrina ha sido reiterada en diversas Sentencias condenatorias a Alemania (de 28 de febrero de 1991, asunto C-131/88, y de 12 de diciembre de 1996, asunto C-297/95), Italia (de 20 de marzo de 2003, asunto C-143/02) o España (Sentencias de 1 de octubre de 1998, asunto C-71/97, y de 13 de septiembre de 2001, asunto C-417/99), entre otros.

Por tanto, es el Estado (como Reino de España) el único responsable⁵ ante las instituciones europeas por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la normativa europea, incluso cuando no tiene capacidad para evitar el incumplimiento por carecer de competencias en la materia.

De modo que, impuesta una sanción al Reino de España, la Unión Europea le exige al Estado el pago (responsabilidad *ad extra*), haya sido o no responsable de la infracción de acuerdo con su distribución interna de competencias, correspondiéndole a éste derivar, en su caso,

⁴ SSTC 252/1988, 21/1999 y 96/2002.

⁵ STC 80/1993, de 8 de marzo: responsabilidad de los Estados.

las responsabilidades que correspondan a la Comunidad Autónoma o a la entidad local (responsabilidad *ad intra*).

Esta denominada responsabilidad *ad intra* por incumplimiento de obligaciones europeas, hasta la fecha, ha intentado desarrollarse en no pocas ocasiones. Varias han sido las leyes que han previsto, con escaso éxito, la posibilidad de repercutir estas responsabilidades, pero todas ellas adolecían de una patología común: lo hacían de manera fragmentada, buscando dar solución a supuestos concretos y sin desarrollos reglamentarios que garantizaran su eficacia práctica. Entre estos intentos legislativos destacan:

1. La gestión de fondos procedentes de la Unión Europea: el artículo 7 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y desarrollado, en lo que a la gestión del FEOGA-Garantía se refiere, en el Real Decreto 327/2003, de 14 de marzo, por el que se regula el régimen de los organismos pagadores y de coordinación con el FEOGA-Garantía.

2. En materia de aguas, el artículo 121 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.

3. En materia de daños medioambientales, la disposición adicional tercera de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección al medio marino.

4. En relación a la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, lo previsto en la disposición final cuarta de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

5. Por último, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, sí apostó por un intento de solución general, no sectorial, en su disposición adicional primera, al incluir una cláusula de responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho comunitario. Sin embargo, la eficacia de esta cláusula quedaba sujeta a un desarrollo reglamentario que finalmente no se llevó a cabo.

Al problema de la dispersión y fragmentación legislativa se añadía que esta regulación era parcial e incompleta, pues no abordaba un aspecto capital, como es el procedimiento a seguir, y sus elementos consustanciales, como son los criterios de determinación y reparto de la responsabilidad o las garantías jurídicas que asisten a los sujetos implicados.

El procedimiento, aunque para algunos sólo interesa a los administrativistas y procesalistas, lo cierto es que es lo que garantiza la efi-

cacia de las normas y constituye la misma esencia del Estado de Derecho (art. 1 CE), al ser la garantía de que la Administración actúa sometida a la ley y al Derecho (art. 103 CE). Sin un procedimiento reglado que mantenga el justo equilibrio entre celeridad⁶ y seguridad jurídica⁷ no es posible garantizar derechos y libertades ni exigir su contrapartida: la asunción de responsabilidades por quien tiene la competencia o capacidad de decisión. Prueba de ello es que aunque hasta ahora se contaba con diferentes soluciones legislativas que avanzaban en el desarrollo del principio de responsabilidad interadministrativa, el no contar con un procedimiento para aplicarlas ha propiciado que las previsiones legales devengan ineficaces.

Afortunadamente, la evolución normativa parece que ha llevado a superar esta dispersión legislativa, gracias a la disposición derogatoria del 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, así como a la aprobación, como eslabón de cierre, de las previsiones contenidas sobre este extremo en la LOEPSF y en el RD 515/2013, dictado en su desarrollo.

Sin embargo, llegados a este punto, y antes de examinar la solución española, conviene detenerse para analizar las soluciones elegidas por otros Estados europeos, territorialmente descentralizados, ante este problema común.

III. SOLUCIONES COMPARADAS

Muchos son los países europeos que, como España, han optado por un modelo territorial descentralizado, haciendo este hecho compatible con su más alto compromiso de cumplimiento de sus obligaciones europeas. Para ello, han alcanzado soluciones *ad hoc* que les han permitido conjugar idóneamente su reparto interno de responsabilidades y competencias y el *cumplimiento ad extra* de sus obligaciones como Estados miembros de la Unión Europea.

Para esta breve aproximación al análisis comparado conviene tener en cuenta que, en noviembre de 2009, el Gobierno encomendó a la Comisión de Estudios del Consejo de Estado la elaboración de un informe en el que se analizasen los mecanismos con los que cuenta el ordenamiento jurídico español para garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión Europea, así como para determinar y repercutir

⁶ Tal y como dispone el artículo 75 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

⁷ Tal y como dispone el artículo 9.3 CE.

las responsabilidades en que hubieran incurrido, en caso de incumplimiento, las Comunidades Autónomas y las entidades locales.

A raíz de esta solicitud, el Consejo de Estado emitió, en diciembre de 2010, un informe acerca de los mecanismos preventivos que se deben aplicar cuando la cooperación interadministrativa es insuficiente para impedir el incumplimiento autonómico o local del Derecho europeo, y los procedimientos de repercusión necesarios cuando se deriven consecuencias financieras. Este informe incluía un estudio comparado por países de los mecanismos de garantía de cumplimiento del Derecho de la Unión Europea, en particular referido a Italia (Estado regional), Alemania, Austria y Bélgica (Estados federales). No se trata aquí de resumir lo dicho por el Consejo de Estado, sino más bien de extraer algunas conclusiones de su estudio:

1. Todos los países estudiados recogen en su Constitución los mecanismos que el Gobierno central puede utilizar en caso de incumplimiento de obligaciones derivadas del Derecho europeo. Esta regulación ha sido, a su vez, desarrollada posteriormente por la legislación ordinaria.

2. Los mecanismos de garantía de cumplimiento del Derecho europeo se subdividen, a su vez, en varios grupos:

a) El poder de sustitución del Estado en el ejercicio de las facultades legislativas y ejecutivas de los órganos competentes de los Estados federados o de las regiones (casos de Austria, Bélgica e Italia). Su regulación comparada se caracteriza por:

- Presupuesto habilitante: en los casos austriaco y belga será necesario que exista una declaración de incumplimiento, mientras que en el caso italiano bastará con la simple inobservancia de la normativa comunitaria.
- Condiciones de ejercicio: en Austria, la acción sustitutoria se podrá poner en marcha desde el momento en el que un tribunal «en el marco de la Unión Europea» declare el incumplimiento. Tal y como nos relata el Consejo de Estado en su informe de diciembre de 2010: *«Es preciso que el incumplimiento sea constatado e imputado a Austria por “un tribunal en el marco de la Unión Europea”. Con esta última expresión se ha pretendido que la potestad federal de ejecución sustitutoria no quede circunscrita a los incumplimientos declarados por los órganos jurisdiccionales propios de la Unión y, en especial, por el Tribunal de Justicia, sino que se extienda a cualquier otra instancia jurisdiccional*

que pueda establecerse en virtud de los acuerdos de asociación previstos en el artículo 310 del TCE (actual artículo 217 del TFUE). En cualquier caso, es importante subrayar que la Federación no puede ejercer su potestad sustitutoria antes de que exista una declaración jurisdiccional del incumplimiento por parte de los Länder». En Bélgica e Italia se exigen, en cambio, otra serie de condiciones adicionales, como el hecho de emplazar previamente al Estado o región incumplidora.

- *Ámbito material: en todos los países se contemplan medidas tanto de naturaleza normativa como ejecutiva.*
- *Vigencia temporal: las medidas adoptadas tienen una vigencia limitada en todos los casos. Por ejemplo, en el caso de Bélgica, tal y como recoge el Consejo de Estado en su informe de diciembre de 2010: «El límite “ratione temporis” consiste en que las medidas adoptadas por el Estado federal en ejercicio del poder de sustitución dejarán de producir sus efectos desde el momento en que la comunidad o región cumpla lo dispuesto en el fallo judicial. En el supuesto de que la actuación legislativa o ejecutiva de la entidades federadas no remedie el incumplimiento detectado, bien porque sea una actuación incompleta, bien porque sea una actuación imprecisa o errónea, no parece que el Estado federal pueda ejercer nuevamente su poder de sustitución sin que antes recaiga otra sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en que se aprecien tales circunstancias».*

b) El poder de repercusión de las consecuencias económicas derivadas del incumplimiento del Derecho europeo en los Estados federados o en las regiones responsables del mismo (casos de Alemania, Bélgica e Italia). Su regulación comparada se caracteriza por un presupuesto habilitante: se parte de la existencia de cargas financieras derivadas del incumplimiento del Derecho europeo.

c) Distribución de responsabilidades: en Bélgica e Italia se repercute a regiones causantes del incumplimiento, pero sin determinar a priori la cuota de responsabilidad que correspondería a cada una. En Alemania, en cambio, la cuota de reparto de las cargas financieras está predeterminada constitucionalmente en un porcentaje fijo e inalterable y se atribuye siempre alguna cuota de responsabilidad a la Federación⁸. Además, todos los Länder están obligados a hacer frente a las consecuencias económicas, si bien los directamente incumplidores lo

⁸ Esta cuota se justifica por la existencia de una culpa *in vigilando* atribuible siempre a la Federación, por su fallo en el establecimiento de un sistema de vigilancia y control del cumplimiento de las obligaciones europeas.

hacen en una mayor proporción. Concretamente, el artículo 104.a) de la Ley Fundamental de Bonn dispone en su apartado 6: «*La Federación y los Länder asumirán las cargas derivadas de los incumplimientos de las obligaciones supranacionales e internacionales de Alemania de acuerdo con la distribución interna de competencias y tareas. En los casos de correcciones financieras por parte de la Unión Europea que afecten a más de un Land, la Federación y los Länder soportarán esas cargas en una proporción de 15 a 85. En estos mismos casos, el conjunto de los Länder soportará solidariamente el 35 por ciento de la totalidad de las cargas conforme a una pauta general, mientras que los Länder en cada caso responsables deberán asumir el 50 por ciento restante en correspondencia con su participación en los recursos percibidos. Las condiciones de aplicación de esta previsión se regularán por una Ley federal necesitada del asentimiento del Bundesrat*».

d) Formas de pago de las cargas financieras impuestas: en Bélgica se establece la retención de las transferencias a realizar por el Estado a las regiones afectadas. En Alemania e Italia, en cambio, la forma de pago se determina caso por caso.

Soluciones, por tanto, diversas aunque con puntos comunes que invitan a profundizar en la solución española.

IV. SOLUCIÓN ESPAÑOLA: 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

Ante las abundantes y distintas soluciones de los diferentes países europeos a este problema común, varias eran las alternativas con las que contaba el regulador español para desarrollar un procedimiento de repercusión de responsabilidades administrativas *ad intra*.

En efecto, podía no haber hecho nada, adentrarse en regular un procedimiento *ex novo*, u optar por el refuerzo de la regulación de los mecanismos ya existentes de prevención y reacción frente a incumplimientos del Derecho europeo, y que el Consejo de Estado analiza en su informe de diciembre de 2010. De haber sido elegida esta alternativa por el regulador, quizás la solución podría haber sido simplemente profundizar en estos instrumentos de los que ya disponía, como:

1. Reforzar la cooperación y coordinación entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las entidades locales.

2. El uso de los procedimientos ante el Tribunal Constitucional para lograr la anulación de una disposición legal o reglamentaria o de un acto de origen autonómico, siempre que concurra vicio de inconstitucionalidad.

3. Acudir al denominado «poder de sustitución» del Estado cuando la Comunidad Autónoma no ha ejercido su competencia normativa para incorporar el Derecho de la Unión Europea, sirviéndose para ello de varias vías posibles:

- El principio de supletoriedad del artículo 149.3 CE para evitar incumplimientos consistentes en omisiones normativas.
- Recurrir a la competencia estatal en materia de relaciones internacionales del artículo 149.1.3.ª CE, con las limitaciones que el Tribunal Constitucional ya ha señalado que tiene, pues la ejecución del Derecho de la Unión Europea corresponde a quien materialmente tiene la competencia, según las reglas de Derecho interno, puesto que *«no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario»* (STC 236/1991).
- Estrenar el artículo 150.3 CE y dictar leyes de armonización, salvando el precedente fallido de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.

4. Respecto a los mecanismos de reacción, podía haber profundizado en el uso del artículo 155 CE, de la vía contencioso-administrativa para poner fin a incumplimientos ejecutivos, o haber introducido, a través del Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, algunas adaptaciones para que los poderes generales de vigilancia y control del Estado y las Comunidades Autónomas fueran también aplicables en los casos de incumplimientos por parte de las entidades locales del Derecho de la Unión Europea.

Seguramente, la insuficiencia y falta de idoneidad de estas alternativas han llevado al regulador a optar por diseñar un sistema general *ex novo* de determinación y repercusión de responsabilidades por inobservancia del Derecho europeo.

En este sentido, ya el legislador dio un primer paso firme al prever en el artículo 8 de la LOEPSF el «principio de responsabilidad», en virtud del cual *«las Administraciones Públicas que provoquen o contribuyan 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 hu-*

biesen derivado». Principio completado por lo previsto en la disposición adicional segunda⁹ de la LOEPSF, relativa a la «responsabilidad por incumplimiento de las normas de Derecho comunitario», que establece las bases para regular un sistema de reparto entre las Administraciones públicas de las responsabilidades que se deriven del incumplimiento del Derecho de la Unión Europea y se habilita al Gobierno para desarrollar reglamentariamente el contenido de dicha disposición.

En atención a esta habilitación legal se ha aprobado el esperado Reglamento ejecutivo, 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.

Por fin, un desarrollo reglamentario que permite que la responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea se manifieste equilibradamente en su carácter bifronte: hacia las instituciones europeas (responsabilidad *ad extra*) y hacia las diferentes Administraciones (responsabilidad *ad intra*).

El RD 515/2013 regula *ex novo* en el ordenamiento jurídico español un procedimiento general para determinar y repercutir las responsabilidades derivadas de cualquier incumplimiento de la normativa de la Unión Europea a la Administración pública competente por razón de la materia, lo que supone un hito clave en las relaciones interadministrativas.

De hecho, el propio Consejo de Estado, en su Dictamen 569/2013, lo ha valorado positivamente con las siguientes palabras: «*el proyecto no suscita objeción de legalidad y —aunque se aparte, como ya lo había hecho el legislador orgánico, de la sugerencia de este Consejo relativa a la*

⁹ «Disposición adicional segunda. Responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho comunitario.

1. 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, de conformidad con lo previsto en esta disposición y en las de carácter reglamentario que, en desarrollo y ejecución de la misma, se dicten.

2. El Consejo de Ministros, previa audiencia de las Administraciones o entidades afectadas, será el órgano competente 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. En dicha resolución que se adopte se tendrán 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. Dicho acuerdo se publicará en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Se habilita al Gobierno para desarrollar reglamentariamente lo establecido en la presente disposición, regulando las especialidades que resulten aplicables a las diferentes Administraciones Públicas y entidades a que se refiere el apartado 1 de esta disposición».

aprobación de una ley integral sobre la materia, de contenido sustantivo y procedimental— merece una valoración positiva, toda vez que se pone fin a la fragmentación existente, ahora en el plano reglamentario, y se articulan de modo completo los trámites de procedimiento necesarios para determinar y exigir (repercutir) las responsabilidades últimas derivadas del incumplimiento del Derecho de la UE».

Para lograr este fin, el RD 515/2013 ha apostado por una solución general y maximalista en varios sentidos:

1. Se aplica a todas las Administraciones y a todo tipo de organismos y entidades públicos, pues su artículo 2 recoge el ámbito subjetivo más amplio posible, pudiendo ser declarado responsable de un incumplimiento cualquier Administración pública y cualquiera de sus entidades y organismos dependientes o vinculados.

2. Apuesta en su artículo 3 por un ámbito objetivo claramente general, pues abarca cualquier tipo de incumplimiento europeo que lleve asociado el pago de una multa, una corrección financiera, la minoración de la cuantía de las transferencias o fondos que a España le pueden corresponder del presupuesto de la Unión Europea. Conviene llamar la atención sobre que, además de la extensión de la lista de posibles supuestos de incumplimiento contenidos en el mencionado artículo, se trata de una lista ejemplificativa en un *numerus apertus*, como demuestra la expresión «entre otros» de su apartado 3:

«3. Se entenderá que existe un incumplimiento 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».

3. El criterio general para determinar quién es el responsable, como era de esperar, es el criterio de competencia: será responsable quien sea competente «*de conformidad con el ordenamiento jurídico español y que realice una acción u omisión que dé lugar a un incumplimiento en los términos establecidos en el artículo 3*» (prevé el art. 4.1). Por tanto, será responsable quien tenga la capacidad de haber evitado ese incumplimiento, siempre que concurra la necesaria relación de causalidad.

Cuando se produzca una responsabilidad de tipo concurrente, el RD 515/2013 resuelve en su artículo 5 que los varios sujetos implicados deberán responder cada uno de la parte que le corresponda en atención, entre otros, a criterios de competencia, intensidad de la intervención, intensidad de su participación en la financiación y la reiteración. Si no fuera posible la aplicación de estos criterios, la responsabilidad se distribuirá a partes iguales entre todos los sujetos participantes.

4. Respecto al procedimiento, el RD 515/2013 sigue el esquema general del procedimiento administrativo común de conformidad con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con sus tres fases típicas (iniciación, instrucción y resolución) y respetando todas las garantías jurídicas, con especial atención al trámite de audiencia del posible responsable, tal y como exige la disposición adicional segunda de la LOEPSF.

Como elemento novedoso, llama la atención la apuesta por favorecer las soluciones paccionadas, para lo que incentiva por varias vías la negociación entre las partes, con el fin de que puedan alcanzar un acuerdo en cualquier momento del procedimiento, e incluso, según dispone su artículo 6, se pueda evitar su inicio si hay un acuerdo previo. El artículo 15 prevé que en el caso de optar por el pago voluntario anticipado no se devengará el interés compensatorio de los costes financieros.

En cuanto a los órganos competentes, dice el artículo 7 que es el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sobre el que descansa este nuevo procedimiento, pues será su Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local quien inicie e instruya, con carácter general, correspondiendo al Consejo de Ministros su resolución mediante acuerdo en el plazo máximo de seis meses.

5. Finalmente, uno de los elementos que dotan de mayor eficacia a este nuevo procedimiento es, sin duda, la forma de pago de la deuda por el declarado responsable, condensando el artículo 17 de este RD

515/2013 el principal valor añadido. El propio Consejo de Ministros ejecuta la resolución, ya sea porque el declarado responsable lo paga voluntariamente o bien mediante la aplicación de una retención, deducción o compensación por cualquier concepto, presupuestario o no, en su fase ejecutiva. Para ello se aplica el siguiente orden de prelación:

- a) Recursos o flujos satisfechos por el Estado al sujeto declarado responsable.
- b) Recursos o flujos satisfechos por el Estado, en aplicación de los regímenes de financiación correspondientes, a la Administración de la que dependa el declarado responsable. Previsión que requiere respaldo por ley orgánica, y que la disposición adicional segunda de la LOEPSF así lo contempla.

Cuando el incumplimiento se produzca en el ámbito de la gestión de los fondos europeos, la retención, deducción o compensación se realizará, en primer lugar, con cargo a los citados fondos y, supletoriamente, con cargo a los flujos satisfechos por el Estado, en aplicación de los regímenes de financiación correspondientes.

Probablemente, del análisis singular de cada uno de los elementos jurídicos que componen este RD 515/2013 no resultan innovaciones sorprendentes de nuestro ordenamiento jurídico; sin embargo, la suma ordenada de todos ellos sí lo es. Aunque la eficacia de las normas jurídicas sólo puede evaluarse tras observar su aplicación en el tiempo, todo apunta a que previsiblemente logre sus objetivos declarados y, por fin, se haga efectivo el principio de responsabilidad *ad intra* previsto en la LOEPSF.

V. CONCLUSIONES

Esta profunda y amplia (no olvidemos que resulta aplicable a cualquier tipo de sujeto y ante cualquier incumplimiento de obligaciones europeas) innovación en el ordenamiento jurídico español que supone el RD 515/2013 avanza en una ejecución eficaz y equitativa del principio de responsabilidad. Principio tan elaborado en el Derecho de la Unión Europea, en su vertiente *ad extra*, y tan poco desarrollado y siempre olvidado en el Derecho español, en su vertiente *ad intra*, como base de las relaciones entre Administraciones públicas.

El RD 515/2013 ha tardado en llegar, pero por fin está aquí. Como exige el Estado de Derecho, los poderes exorbitantes que la ley atribuye a las Administraciones, con su capacidad de intervenir intensa y

rápidamente en la esfera jurídica de derechos y libertades de los ciudadanos, tienen su contrapartida en la asunción y exigencia de responsabilidades a quien tiene la competencia en esa toma de decisiones, a través de un procedimiento con las necesarias garantías jurídicas.

El compromiso con el cumplimiento de las obligaciones europeas comienza por la asunción de la responsabilidad que a cada Administración corresponde en el ejercicio de sus competencias. Principio de responsabilidad que goza de la máxima protección jurídica en el artículo 9.3 CE y que complementan los artículos 135.5 y 149.1.18 de la CE.

Como nos recuerda el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA¹⁰, la afirmación de un principio general de responsabilidad de las Administraciones públicas ha exigido recorrer un largo camino. Este RD 515/2013 supone un paso más en este tedioso proceso evolutivo, y esperemos que la Administración sepa hacer buen uso de él con objetividad y al servicio de los intereses generales.

BIBLIOGRAFÍA

- CHARLES LOUIS DE SECONDAT, SEÑOR DE LA BRÈDE Y BARÓN DE MONTESQUIEU (1748): *El Espíritu de las Leyes*.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón (2004): *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, Thomson-Civitas, Madrid, 9.ª ed., pág 359.
- CONSEJO DE ESTADO: Dictamen 569/2013 e Informe de 15 de diciembre de 2010 acerca de los mecanismos preventivos que se deben aplicar cuando la cooperación interadministrativa es insuficiente para impedir el incumplimiento autonómico o local del Derecho europeo, y los procedimientos de repercusión necesarios cuando se derivan consecuencias financieras.
- Sentencias del Tribunal Constitucional 4/1981, 252/1988, 21/1999, 96/2002 y 80/1993.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea *Costa contra Enel*, de 15 de julio de 1964.

¹⁰ Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (2004), *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, Thomson-Civitas, Madrid, 9.ª ed., pág. 359.