

LA REPERCUSIÓN *AD INTRA* DE LAS SANCIONES PECUNIARIAS A ESPAÑA EN EL MARCO DEL RECURSO POR INCUMPLIMIENTO ANTE EL TJUE: BALANCE DE DIEZ AÑOS

PAZ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA

CATEDRÁTICA DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO DE LA UNIVERSIDAD DE OVIEDO
CONSEJERA PERMANENTE, CONSEJO DE ESTADO

SUMARIO: I. La regulación de la repercusión de las sanciones pecuniarias en el derecho español: de las cláusulas sectoriales a las cláusulas generales en leyes sectoriales. II. El desarrollo normativo del mecanismo de repercusión de la responsabilidad: el Real Decreto 515/2013. III. La posición del Consejo de Estado ante la regulación de la repercusión interna de las sanciones pecuniarias: cuestiones de técnica normativa. IV. Los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre la constitucionalidad de la repercusión y de su mecanismo de asignación. V. El Tribunal Supremo y la aplicación del Real Decreto 515/2013. VI. Una regulación que funciona.

RESUMEN: Las sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) al amparo del art. 260.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) son un mecanismo eficaz para asegurar el cumplimiento de sus decisiones en los recursos por incumplimiento. Desde la perspectiva interna de los Estados miembros, este instrumento ha abierto una dimensión relevante pues, habida cuenta de que en algún caso el incumplimiento puede obedecer a acciones u omisiones de los entes subestatales, la mayoría de los Estados ha arbitrado procedimientos de repercusión de responsabilidades. La presente contribución analiza la evolución que ha tenido lugar en el ordenamiento español en relación con la regulación de esta cuestión, la contribución al respecto del Consejo de Estado y el Tribunal Constitucional, así como la práctica contenciosa generada hasta el presente. Transcurridos más de diez años desde la entrada en vigor de la normativa aplicable, el balance es positivo.

PALABRAS CLAVE: recurso por incumplimiento; sanciones pecuniarias; repercusión *ad intra*; normativa española.

ABSTRACT: Judgments delivered by the Court of Justice of the European Union (CJEU) under Art. 260.2 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) are an effective mechanism for ensuring compliance with its decisions in infringement proceedings. From the internal perspective of the Member States, this instrument has opened up an important dimension since, taking into

account that in some cases non-compliance may be due to actions or omissions by sub-state entities, most of the States have arbitrated procedures for the transfer of responsibilities. The present contribution analyzes the evolution that has taken place in the Spanish legislation in relation to the regulation of this issue, the contribution in this respect of the Council of State and the Constitutional Court, as well as the contentious practice generated so far. More than 10 years after the entry into force of the relevant legislation, the balance is positive.

KEY WORDS: action for infringement of EU law, monetary sanctions, *ad intra* repercussion, Spanish legislation.

I. LA REGULACIÓN DE LA REPERCUSIÓN DE LAS SANCIONES PECUNIARIAS EN EL DERECHO ESPAÑOL: DE LAS CLÁUSULAS SECTORIALES A LAS CLÁUSULAS GENERALES EN LEYES SECTORIALES

Tras años de vacío legal, la cuestión de la ventilación de la responsabilidad hacia la Administración o Administraciones responsables comenzó a articularse exclusivamente en relación con los ámbitos materiales más propicios a generar consecuencias económicas adversas; por eso, la regulación se centró primero en la responsabilidad en la gestión de los fondos europeos¹ y en la responsabilidad por déficit excesivo², mediante cláusulas sectoriales. Desde la perspectiva de la responsabilidad económica vinculada al recurso por incumplimiento, la primera norma –igualmente sectorial– se encuentra en el art. 121 bis del texto refundido de la Ley de Aguas³, introducido por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social⁴. Hubo

¹ Art. 44 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas administrativas, fiscales y del orden social (*BOE* núm. 312, de 30 de diciembre de 1999, págs. 46095-46149); art. 7 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones, modificado por la disposición final segunda del R.D.-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* núm. 155, de 29 de junio de 2013, págs. 48767-48781). Un análisis de la evolución en la regulación del tema y de la normativa vigente puede verse en mi contribución ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., “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, págs. 40-60.

² Art. 11 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (*BOE* núm. 298, de 13 de diciembre de 2001, págs. 46819-46825; con posterioridad, art. 10.5 del texto refundido de esta ley, aprobado por R.D. Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, derogado por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera).

³ Aprobado por R.D. Legislativo 1/2001, de 20 de julio, (*BOE* núm. 176, de 24 de julio de 2001, págs. 26791-26817).

⁴ A tenor de ese artículo, “Las Administraciones públicas competentes en cada demarcación hidrográfica, que incumplieran los objetivos ambientales fijados en la planificación hidrológica o el deber de informar sobre estas cuestiones, dando lugar a que el Reino de España sea

que esperar hasta 2009 para que se incluyera otra cláusula de responsabilidad en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio⁵. A su vez, en el contexto de la transposición de la Directiva de servicios, la Ley 1/2010, de 1 de marzo, de ordenación del comercio minorista⁶, también incluyó una disposición adicional séptima acerca de la compensación de deudas en caso de responsabilidad por incumplimiento de contenido idéntico a la de la Ley 17/2009⁷. Por último, la Ley 41/2010, de protección del medio marino⁸, cerró la saga de regulaciones sectoriales con su disposición adicional tercera⁹.

sancionado por las instituciones europeas, asumirán en la parte que le sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubieran derivado. En el procedimiento de imputación de responsabilidad que se tramite se garantizará, en todo caso, la audiencia de la Administración afectada, pudiendo compensarse el importe que se determine con cargo a las transferencias financieras que la misma reciba” Esta disposición se introdujo como respuesta a la STJCE de 25 de noviembre de 2003 (*Comisión/España*, C-278/01, ECLI:EU:C:2003:635), que acababa de condenar a España al pago de una multa coercitiva por inejecución de la STJCE de 12 de febrero de 1998 (*Comisión/España*, C-92/96, ECLI:EU:C:1998:53).

⁵ BOE núm. 283, de 24 de noviembre de 2009, págs. 99570-99593. Se trata de la disposición final cuarta, titulada “Compensación de deudas en caso de responsabilidad por incumplimiento”, conforme a la cual “Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus competencias, incumplieran lo dispuesto en esta Ley o en el Derecho comunitario afectado, 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 de tal incumplimiento se hubieran derivado. La Administración del Estado podrá compensar dicha deuda contraída por la administración responsable con la Hacienda Pública estatal con las cantidades que deba transferir a aquella, de acuerdo con el procedimiento regulado en la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. En todo caso, en el procedimiento de imputación de responsabilidad que se tramite se garantizará la audiencia de la Administración afectada”.

⁶ BOE núm. 53, de 2 de marzo de 2010, págs. 20216-20225.

⁷ En su Dictamen 985/2009, de 25 de junio de 2009, sobre el anteproyecto de esta ley, el Consejo de Estado señaló sin éxito que este texto no era el lugar adecuado para la inserción de esa cláusula, habida cuenta de que el mecanismo ya estaba previsto en lo que entonces era el anteproyecto de la Ley 17/2009 (disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2009-985>, consultado el 25 de julio de 2023). En cambio, la misma observación efectuada en el Dictamen 779/2009, de 21 de mayo de 2009, respecto al anteproyecto de Ley 25/2009, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio fue tomada en consideración, por lo que la citada ley no contiene disposición sobre el tema (disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2009-779>, consultado el 25 de julio de 2023).

⁸ BOE núm. 317, de 30 de diciembre de 2010, págs. 108464-108488.

⁹ Bajo la rúbrica de “responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho comunitario”, señalaba: “3. Las Administraciones Públicas y cualesquiera otras entidades integrantes del sector público que, en el ejercicio de sus competencias, incumplieran lo dispuesto en esta ley respecto a 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. 4. 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 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

Con posterioridad, el legislador optó por la técnica de incluir cláusulas generales sobre el tema en leyes sectoriales. La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible¹⁰, en su disposición adicional primera, fue la primera en acoger este enfoque, proporcionando una regulación general bajo la rúbrica de “responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho comunitario”; su contenido era idéntico a la de la Ley de Protección del Medio Marino, con la única novedad de incluir una habilitación al Gobierno para el desarrollo reglamentario¹¹. La vida de esta primera cláusula general de repercusión de responsabilidad fue corta, pues fue derogada por el 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 innovación¹², que también puso fin a las demás cláusulas sectoriales salvo -curiosamente- a la disposición adicional séptima de la Ley 1/2010, de 1 de marzo, de ordenación del comercio minorista, que sorprendentemente permanece vigente.

Con todo, durante más de un año convivió con la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPS-F)¹³, en cuyo art. 8 se consagra el principio de responsabilidad, a cuyo tenor:

“1. Las Administraciones Públicas que incumplan las obligaciones contenidas en esta Ley, así como las que provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa europea, 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.

2. El Estado no asumirá ni responderá de los compromisos de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones Locales y de los entes previstos en el artículo 2.2 de esta Ley vinculados o dependientes de aquellas, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos.

Las Comunidades Autónomas no asumirán ni responderán de los compromisos de las Corporaciones Locales ni de los entes vinculados o

contenidos en la resolución de las instituciones europeas, se recogerán los criterios de imputación tenidos en cuenta para declarar la responsabilidad, y se acordará la extinción total o parcial de la deuda. Dicho acuerdo se publicará en el *Boletín Oficial del Estado*”.

¹⁰ BOE núm. 55, de 5 de marzo de 2011, págs. 25033-25235.

¹¹ A tenor del apartado 3 de la disposición, “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”.

¹² BOE núm. 155, de 29 de junio de 2013, págs. 48767-48781.

¹³ BOE núm. 103, de 30 de abril de 2012, págs. 32653-32675. Esta situación dio lugar a un pintoresco caso de redundancia normativa: dos regulaciones prácticamente idénticas, una con rango de ley ordinaria y otra con rango de ley orgánica.

dependientes de estas, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos.”¹⁴

A su vez, la disposición adicional segunda regula de nuevo la “responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho comunitario” de la siguiente forma:

“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.”¹⁵

¹⁴ Pese a indicar que se trata de un principio nuevo, el Preámbulo de la Ley no le dedica ningún comentario, a diferencia de lo que hace con los demás principios generales establecidos en el Capítulo II de la Ley. El apartado 1 del art. 8 ha sido modificado por la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público (*BOE* núm. 305, de 21 de diciembre de 2013, págs. 103127-103147) para contemplar también los incumplimientos de las disposiciones contenidas en tratados o convenios internacionales de los que España sea parte.

¹⁵ La disposición adicional segunda ha sido también modificada en su título y en el apartado 1 por la Ley Orgánica 9/2013, con la misma finalidad. Así, su denominación actual es “Responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho de la Unión Europea o de tratados o de convenios internacionales de los que España sea parte” y el citado apartado incluye el incumplimiento “de tratados o convenios internacionales en los que España sea parte, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas, o condenado por tribunales internacionales o por órganos arbitrales”.

II. EL DESARROLLO NORMATIVO DEL MECANISMO DE REPERCUSIÓN DE LA RESPONSABILIDAD: EL REAL DECRETO 515/2013

La cláusula de habilitación recogida en el apartado tercero de la disposición adicional segunda de la LOEPSF dio lugar a la adopción del 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 Europea¹⁶. Su Preámbulo destaca que en él se desarrolla un procedimiento general de determinación y repercusión de las responsabilidades derivadas de los incumplimientos del Derecho de la UE, lo que “supone una gran novedad en el ordenamiento jurídico español, ya que hasta la fecha sólo existían regulaciones dispersas y de carácter sectorial en determinadas materias, como son 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”. El Consejo de Estado, cuyo dictamen sobre el proyecto fue muy tenido en cuenta en la versión final del texto y de quien el Preámbulo cita expresamente el Informe sobre las garantías del cumplimiento del Derecho comunitario, de 15 de diciembre de 2010¹⁷, también consideró que este R.D. “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”¹⁸. El citado Preámbulo parte de las obligaciones de España de aplicar este Derecho de acuerdo con los principios de primacía, efecto directo y cooperación leal, recordando que:

“Como Estado territorialmente descentralizado, estos principios vinculan al conjunto de las Administraciones Públicas. No obstante, es el Reino de

¹⁶ *BOE* núm. 161, de 6 de julio de 2013, págs. 50508-50519; ;los artículos 6 y 16 de este R.D. han sido modificados para contemplar los tipos de suspensión de pagos previstos en la nueva PAC por el R.D. 1046/2022, de 27 de diciembre, *BOE* núm. 312, de 29 de diciembre de 2022, págs. 188556-188603). El análisis que a continuación se ofrece de este R.D. en el presente trabajo se hace desde la óptica de la responsabilidad económica vinculada al recurso por incumplimiento, sin entrar en otras dimensiones de las que también se ocupa el R.D., como es la normativa aplicable a los procedimientos de déficit excesivo y las especialidades en relación con los fondos europeos.

¹⁷ Disponible en <https://www.consejo-estado.es/wp-content/uploads/2021/02/derecho-comunitario.pdf>, consultado el 25 de julio de 2023.

¹⁸ Dictamen 569/2013, de 13 de junio de 2013, disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-569>, consultado el 25 de julio de 2023. En el ámbito doctrinal también se han expresado opiniones favorables; así, para J.D. JANER TORRENS “El RD 515/2013 supone un avance importante en relación con la garantía de la observancia del DUE por parte de todas las administraciones públicas y entes dependientes en la medida en que se afirma y regula de forma clara un procedimiento que permite repercutir sobre el sujeto autor del incumplimiento las sanciones que se impongan a España como consecuencia de una infracción del DUE” (“Infracción del Derecho de la Unión Europea y repercusión ad intra de sus consecuencias financieras”, *REDE*, vol. 50, 2014, pág. 39).

España, tal y como establecen los Tratados europeos, el responsable ante dichas instituciones por el incumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

En todo caso, de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias, cada Administración es responsable de cumplir internamente con las obligaciones europeas, tal y como ha reiterado ampliamente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, lo que conlleva que la Administración General del Estado pueda repercutir a la Administración que corresponda la responsabilidad derivada del incumplimiento del Derecho de la Unión Europea.”

Desde el plano del derecho español, se recuerda que la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, dictada en desarrollo del artículo 135 de la Constitución española, ha desarrollado el principio de responsabilidad tanto en su artículo 8 como en su disposición adicional segunda, que específicamente se refiere a la responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho de la Unión Europea; este principio “permite repercutir a la Administración incumplidora las responsabilidades derivadas de cualquier acción u omisión contraria al ordenamiento europeo que haya realizado en el ejercicio de sus competencias”¹⁹.

Partiendo de estas premisas, el R.D. regula el procedimiento y los criterios para la determinación y repercusión de las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea, estableciendo su ámbito subjetivo y objetivo de aplicación, así como los mecanismos para hacer efectiva la repercusión. Determinado el ámbito subjetivo de aplicación mediante remisión al art. 2 de la LOEPSF²⁰, es claro que las Comunidades Autónomas se encuentran entre “Las Administraciones... 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

¹⁹ En sus alegaciones ante el TJUE en el caso *Magefesa*, España intentó rebajar las cuantías de la multa coercitiva y la suma a tanto alzado invocando el principio de responsabilidad. Según España, “toda vez que las ayudas ilegales en cuestión fueron concedidas por una Comunidad Autónoma que representa el 6,24% del producto interior bruto español... y que el Derecho nacional obliga al Gobierno español a repercutir las sanciones que se impongan en su caso en el presente asunto en las entidades infraestatales responsables del incumplimiento del Derecho de la Unión, el tanto alzado de base debe fijarse... en 9,98 euros por día, resultado de multiplicar 160 euros por 6,24%” (STJUE de 11 de diciembre de 2012, *Comisión c. España*, asunto C-610/10, ECLI:EU:C:2012:781, apartado 91; en términos similares, el apartado 138). El TJ no consideró este argumento.

²⁰ Artículo respecto del que el Consejo de Estado, en su Dictamen 164/2012, de 1 de marzo de 2012 sobre el anteproyecto de la citada ley manifestó reticencias por contener una remisión al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales aprobado por el Reglamento (CE) 2223/96, del Consejo, cuyas definiciones, terminología y sistemática no se corresponden con las de la legislación española (disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2012-164>, consultado el 25 de julio de 2023); reticencias que reitera en el Dictamen 569/2013, de 13 de junio de 2013, sobre el proyecto de R.D.

se deriven de tal incumplimiento”²¹ y, en esta dirección, dentro del ámbito objetivo de aplicación de la normativa, entre las sanciones susceptibles de repercusión se encuentra “la imposición, mediante sentencia... de una multa a tanto alzado o una multa coercitiva, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 260 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea”²².

En relación con ese ámbito objetivo, el art. 3.3 consagra una tipificación no exhaustiva de incumplimientos:

“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.”

Se ha optado así por combinar una definición general del ámbito objetivo de aplicación del mecanismo de repercusión con una lista de los posibles supuestos que pueden desencadenar su aplicación, pese a que –como dijera el Consejo de Estado en su Informe de 2010- “la variedad de supuestos de incumplimiento que pueden plantearse no es susceptible de ser reconducida a una previa enumeración, pues ello dotaría a tal regulación de una excesiva rigidez y pudiera plantear el problema de algún caso que realmente constituye un supuesto de incumplimiento y que, sin embargo, no quedaría cubierto por el mecanismo de repercusión al no estar contemplado expresamente como tal”²³. Con independencia de lo anterior, esta enumeración suscita dos comentarios. El primero, que como algunas Comunidades Autónomas observaron durante la tramitación del proyecto, no se contempla expresamente la hipótesis de que sus incumplimientos puedan resultar imputables a la propia inactividad o actividad defectuosa del Estado en la transposición. En su Dictamen sobre el proyecto de R.D., el Consejo de Estado se hizo eco de esta cuestión, pero consideró que “esa faceta queda suficientemente salvaguardada en el proyecto a través de lo dispuesto en su artículo 5 (“responsabilidad concurrente”)²⁴. En efecto, el art. 5.1 del R.D. dispone que:

²¹ Art. 3.1 del R.D.

²² Art. 3.2 del R.D.

²³ p. 280 del *Informe sobre las garantías del cumplimiento del Derecho comunitario*, de 15 de diciembre de 2010, *cit.* en nota 17.

²⁴ Dictamen 569/2013, de 13 de junio de 2013, *cit.* en nota 18.

“1. Cuando se produzca una actuación u omisión conjunta de alguno o algunos de los sujetos establecidos en el artículo 2 y de la misma se derive un incumplimiento del Derecho de la Unión Europea en los términos previstos en el artículo 3, los sujetos intervinientes en dicha acción u omisión responderán de manera mancomunada, debiendo cuantificarse el grado de responsabilidad que corresponde a cada una de ellos y expresándose mediante porcentaje.

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.

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.”

Esa interpretación es plausible, pero no deja de ser cierto que la falta de consagración expresa de tal hipótesis trasluce un interés en poner el énfasis incumplidor en las conductas de las Comunidades Autónomas y no tanto en las del Estado. En esa misma línea se orienta el segundo de los comentarios, motivado por el apartado c) del art. 3.3 ya transcrito, pues cabe puntualizar que la adecuación tardía o incorrecta de la normativa autonómica a la legislación básica estatal dictada en cumplimiento del Derecho de la UE constituirá o no un incumplimiento del Derecho de la Unión en la medida en que la Comunidad Autónoma lo ejecute normativamente de modo incorrecto o tardío, a lo que resulta ajeno, como parámetro de control y fuente de obligaciones, la normativa básica que el Estado hubiera aprobado en el ejercicio de sus competencias. De nuevo en esto se percibe una visión estatalista, un cierto “solipsismo” estatal²⁵.

El procedimiento a seguir para declarar la responsabilidad y efectuar la subsiguiente repercusión se extiende a lo largo de 3 de los 4 Capítulos que configuran el R.D.²⁶. Se ha optado por plasmar una configuración unitaria de

²⁵ Sin embargo, en su Dictamen sobre el proyecto de R.D., el Consejo de Estado, recordando su Informe de 14 de febrero de 2008 sobre la inserción del derecho europeo en el ordenamiento español, en el que constataba que de facto es el Estado el que con carácter general asume la labor de transposición (Informe disponible en <https://www.consejo-estado.es/wp-content/uploads/2021/02/Europa.pdf>, consultado el 25 de julio de 2023), y el ya citado Informe de 15 de diciembre de 2010, en el que señalaba el interés del Estado en aprobar normas de carácter básico a efectos de transposición de las directivas, se mostró partidario de la inclusión de este apartado, indicando que “como se ha observado con acierto durante el expediente, deberían incluirse de forma expresa –entre los incumplimientos... de este artículo 3.3- los relativos a una posible responsabilidad de las CC AA derivada de la falta de adecuación de su legislación (por demora o incorrección) a la legislación básica ya incorporada por la Administración estatal”. MARTÍN DELGADO, I., también ha señalado la visión eminentemente centralista de la regulación (“La repercusión de la responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea en el contexto del Estado autonómico”, *RAP*, núm. 199, 2016, págs. 51-92).

²⁶ Capítulos II, III y IV, arts. 7-18.

dicho procedimiento, sin perjuicio de visibilizar sus diferentes fases²⁷. Con carácter general, el diseño del procedimiento sigue el de la entonces vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común²⁸, y recuerda, salvando las distancias, el regulado en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo²⁹; en él se garantiza la audiencia a las Administraciones o entidades afectadas, tal como requiere el art. 8.1 de la LOEPSF, y se atribuye la competencia de resolución al Consejo de Ministros, conforme a lo ya establecido en la disposición adicional segunda de la LOEPSF³⁰.

Un aspecto relevante es el de los criterios de reparto de las responsabilidades financieras. El R.D., en su art. 9.1 c), dispone sin más que el acuerdo de iniciación del procedimiento concretará, entre otros extremos, los “criterios de imputación y, en su caso, de distribución de la responsabilidad tenidos en cuenta” y que el acuerdo del Consejo de Ministros que ponga fin al procedimiento tendrá en cuenta “los hechos y fundamentos recogidos en las sentencias... de las que se derive el incumplimiento de la normativa europea y recogerá los criterios de imputación tenidos en cuenta para declarar la responsabilidad” (art. 14.1). Este enfoque configura un amplio margen de discrecionalidad que sólo resulta acotado por la previsión del art. 4.2, conforme a la cual “serán vinculantes para el Consejo de Ministros los [hechos y fundamentos jurídicos] contenidos en las sentencias... que las instituciones europeas hayan dictado al efecto”. En esto, parece haberse seguido el parecer del Consejo de Estado en su Informe de 15 de diciembre de 2010, donde planteaba la opción entre dos modelos: “por un lado, la articulación de un sistema de carácter marcadamente objetivo, en el que se encuentran previamente determinadas las cuotas de reparto de las responsabilidades financieras en función de porcentajes numéricos; por otro lado,

²⁷ Que dan nombre a cada uno de los Capítulos: Capítulo II, Iniciación del procedimiento y medidas de carácter provisional, Capítulo III, Instrucción del procedimiento, Capítulo IV, Finalización del procedimiento. La configuración unitaria era la recomendada por el Consejo de Estado en su Informe de 15 de diciembre de 2010 (véanse las pp. 284-285 del mismo). Este órgano consultivo ya había avanzado sugerencias sobre el procedimiento en el Dictamen 215/2010 sobre el anteproyecto de Ley de Economía Sostenible.

²⁸ El cual, además, se aplicará supletoriamente (disposición final segunda).

²⁹ *BOE* núm. 106, de 4 de mayo de 1993, pág. 13250-13255, derogado por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (*BOE* núm. 236, de 2 de octubre de 2015, págs. 89343-89410).

³⁰ Según el Consejo de Estado en su Informe de 15 de diciembre de 2010, esta atribución “es una opción razonable y preferible. Frente al argumento de falta de imparcialidad, hay que tener en cuenta la posición constitucional de dicho órgano colegiado como pieza fundamental de gobierno dentro del Estado en su conjunto, como órgano que no representa únicamente los intereses de la Hacienda estatal, sino en el que se integran los intereses de los distintos entes territoriales que componen el Estado español. Por otra parte, no hay que olvidar que el acuerdo adoptado es susceptible de recurso en vía contencioso-administrativa ante el Tribunal Supremo” (p. 286 del Informe).

la de un sistema más flexible, pero también más complejo, en el que los porcentajes de reparto habrán de determinarse caso por caso, previa valoración de las circunstancias concurrentes³¹; tras apuntar que el recurso al modelo alemán³² plantearía dudas importantes en cuanto a su viabilidad en el caso español pues exigiría una cobertura constitucional expresa y descartar también la posibilidad de instrumentar un sistema objetivo de reparto en el que la responsabilidad financiera se distribuyera con arreglo a porcentajes previamente determinados, el cual simplificaría el procedimiento pero presentaría “la considerable dificultad de reducir a una enumeración la diversidad de supuestos que pueden plantearse en la práctica, restaría flexibilidad al sistema y, en última instancia, no permitiría valorar, de cara a la determinación de la responsabilidad imputable a cada Administración, las circunstancias concurrentes en cada caso”³³, el órgano consultivo estatal consideraba más prudente tomar en consideración criterios de carácter general a ponderar en cada supuesto³⁴.

Por último, conviene reseñar que en lo que atañe a los mecanismos de repercusión de las responsabilidades, el art. 17. 3 contempla que con “carácter general, la compensación, deducción o retención se llevará a cabo, en primer lugar, con cargo a los recursos o flujos satisfechos por el Estado en aplicación de los regímenes de financiación que les resulten aplicables a las Comunidades Autónomas, Comunidad foral, Entidades Locales, incluidas las Diputaciones forales y Ciudades con Estatuto de Autonomía”, pero también que “con carácter subsidiario, la compensación, deducción o retención se llevará a cabo con cargo a las transferencias, subvenciones y otras asignaciones de carácter finalista contempladas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado o en mecanismos extrapresupuestarios. Asimismo, la compensación, deducción o retención podrá efectuarse con cargo a los fondos e instrumentos financieros de la Unión Europea siempre y cuando sea posible de acuerdo con la normativa que regula cada uno de los Fondos Europeos”. Al respecto, durante el trámite de elaboración del R.D. alguna Comunidad Autónoma cuestionó la posibilidad de recurrir a asignaciones de carácter finalista. En su Dictamen, el Consejo de Estado no encontró

³¹ p. 283 del *Informe*.

³² También traído a colación en el Dictamen 215/2010 sobre el anteproyecto de la Ley de Economía Sostenible a propósito de las reglas de imputación, que recomendaba concretar (disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2010-215>, consultado el 25 de julio de 2023).

³³ p. 284 del *Informe*.

³⁴ Véanse las pp. 282-284 del *Informe*. A favor de la fijación de una escala de pago se ha mostrado AZPITARTE SÁNCHEZ, M., “¿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 de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 9, 2009, p. 105. Véase también la propuesta de FERNÁNDEZ LLERA, R., en su trabajo “Un enfoque federalista sobre procedimientos internos para delimitar la responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea”, en BIGLINO CAMPOS, P.; DELGADO DEL RINCÓN, L. E. (dirs.), *El incumplimiento del derecho comunitario en el Estado autonómico. Prevención y responsabilidad*, Madrid, CEPC, 2011, pp. 205-215, referida fundamentalmente a los casos de déficit excesivo.

inconveniente en ello. Citando su Informe de 15 de diciembre de 2010, dijo que “puede establecerse –como hace el artículo analizado– ‘una suerte de prelación entre los distintos recursos disponibles para hacer efectiva la repercusión, de modo que primero se operaría sobre los recursos de carácter no finalista, [y] después sobre créditos, subvenciones y otras partidas de carácter finalista’”.

El análisis del R.D. quedaría incompleto sin apuntar ciertas carencias y alguna cuestión dudosa. Varios de estos aspectos fueron puestos de relieve en las observaciones generales presentadas por las Comunidades y Ciudades Autónomas al proyecto que les fue remitido por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas³⁵ y que éste rechazó. Se centraban en: “la falta en la norma de una mayor participación de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales; el hecho de que el proyecto deba contemplar la responsabilidad descendente, es decir, la que cause perjuicios patrimoniales a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales por un incumplimiento del Derecho de la Unión Europea sólo atribuible al Estado; el entendimiento de que la materia debería regularse por ley con alcance general (especialmente, en lo relativo a los criterios objetivos de imputación y los principales trámites del procedimiento de determinación de la responsabilidad); y, finalmente, la naturaleza sancionadora del procedimiento que se establece, a pesar de la declaración en contrario de la parte expositiva”³⁶.

Compartimos plenamente la primera cuestión. No parece de recibo que la disposición adicional séptima, relativa a la cooperación interadministrativa, se limite a disponer que:

“Cuando en los términos previstos en el artículo 3 se imponga una sanción al Reino de España para cuyo cumplimiento sean necesarias acciones que competan a Administraciones Públicas distintas de la Administración General del Estado, corresponderá al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, con la asistencia, en su caso, de la Abogacía General del Estado, coordinar la cooperación y relaciones con las Administraciones implicadas.”

sin mencionar siquiera los órganos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, tanto los de carácter multilateral como, en su caso, los de naturaleza bilateral. Si bien esta laguna ya se observa en las dos cláusulas generales de repercusión³⁷, este R.D. hubiera sido el lugar adecuado para integrar a tales órganos. También en esta línea, cabe recordar la sugerencia

³⁵ Todas salvo Cantabria y Navarra.

³⁶ Así las sintetizó el Consejo de Estado en su Dictamen 569/2013 sobre el proyecto de RD.

³⁷ FERNÁNDEZ LLERA, R. señalaba como defecto de la disposición adicional primera de la Ley de Economía Sostenible “la ausencia total de referencia a los órganos de coordinación o de cooperación multilateral y, de forma muy especial, la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea, el Consejo de Política Fiscal y Financiera y la Conferencia Sectorial para Asuntos Locales” (“Un enfoque federalista sobre procedimientos internos para delimitar la responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea”, *op.cit.*, pp. 202-203).

del Consejo de Estado en su Informe de 2008 de reconocer a nivel legal la participación de las Comunidades Autónomas cuyas competencias se viesen afectadas en los recursos por incumplimiento³⁸.

Respecto a la segunda, es verdad que lo que se ha dado en denominar la repercusión descendente es un tema que desde hace tiempo se viene apuntando por la doctrina; como se ha dicho, “La respuesta, probablemente, no pueda ser la misma... pues la posición institucional del Estado y de las CCAA es distinta... Por ello, la asimetría de régimen jurídico en la forma de repercutir dichas responsabilidades parece justificada. Pero no parece estarlo, en cambio, en el fondo, en la irresponsabilidad o la inmunidad del Estado frente a las CCAA perjudicadas, a la que podría llegarse por la inexistencia de cauces formales o mecanismos financieros para repercutir sobre aquél los perjuicios que hubieran padecido”³⁹. No obstante, compartiendo que se trata de una dimensión relevante, es discutible que el lugar para abordarla sea un R.D. cuyo objetivo es regular los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión y cuyo presupuesto es que el Estado ya ha tenido que asumir el pago ante la UE pese a que hay otros responsables o corresponsables, porque cuando aquél ha sido el único responsable del incumplimiento carece de sentido pensar en la repercusión de sus consecuencias financieras. Otra cosa es que si con el incumplimiento se hubiera causado un daño a las Comunidades Autónomas o a alguna de ellas, estaríamos ante un problema de responsabilidad patrimonial por violación del Derecho de la Unión que se sustanciaría por esa vía específica.

En cuanto al tipo de instrumento regulador, para el Consejo de Estado lo óptimo sería una ley y así lo señaló cada vez que tuvo ocasión como veremos a continuación, pero el legislador ha preferido recurrir a la fórmula de insertar una cláusula general en la LOEPSF que incluye la habilitación para el desarrollo reglamentario, sin que con carácter general parezca que quepa reproche de legalidad, con independencia de la opinión que pueda merecer desde el punto de vista de la técnica normativa. Ahora bien, en relación con la categoría de instrumento normativo se plantea la siguiente cuestión específica: en su Informe de 15 de diciembre de 2010, el Consejo de Estado se preguntaba si la repercusión puede hacerse efectiva sobre los recursos que integran el sistema de financiación autonómica y, más en concreto, “si la utilización de recursos

³⁸ p. 261 del *Informe*, cit. en nota 26.

³⁹ GÓMEZ PUENTE, M., “Organización territorial del Estado y Unión Europea: a propósito del incumplimiento del Derecho comunitario”, ARRANZ DE ANDRÉS, C.; SERNA VALLEJO, M. (coords.), *Estudios de Derecho español y europeo: Libro conmemorativo de los primeros 25 años de la Facultad de Derecho de la Universidad de Cantabria*, Universidad de Cantabria, 2009, p. 417. En idénticos términos ya se había expresado este autor en “La responsabilidad por incumplimiento del derecho comunitario”, *Estatuto y Unión Europea*, Institut d’Estudis Autònomic, n° 49 (2006), p. 181 y en “Un apunte sobre la dimensión regional de la responsabilidad del Estado por incumplimiento del Derecho comunitario europeo”, *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Universitat de Barcelona, Instituto de Derecho Público-Institut de Dret Públic, Barcelona, 2005, p. 788.

que integran el sistema de financiación autonómico para repercutir las responsabilidades financieras en que hubieran podido incurrir las Comunidades Autónomas por incumplimiento del Derecho europeo supone una alteración de los elementos esenciales de dicho sistema”⁴⁰. El Consejo se respondía a sí mismo negativamente, pero daba por hecho de que se trataba de una cuestión a regular mediante ley y además reconocía que:

“podría resultar aconsejable incluir en el bloque normativo de la financiación autonómica una previsión expresa sobre la posibilidad de hacer efectiva la repercusión sobre recursos integrantes de dicho sistema de financiación, pues no hay que olvidar que se pretende construir un sistema de repercusión de aplicación generalizada que, aunque no altera propiamente los elementos definitorios de la financiación autonómica, se proyecta sobre el destino de dichos recursos.”⁴¹

Sin embargo, en su Dictamen sobre el R.D. el supremo órgano consultivo no hizo ninguna consideración —y menos aún formuló una observación esencial— sobre este importante aspecto, cuya entidad provoca que nos planteemos si al menos los apartados 2 y 3 del art. 17 del R.D. pueden ser regulados en este texto o si deberían serlo en otro de rango superior.

Finalmente, respecto a la calificación por alguna Comunidad Autónoma del procedimiento como sancionador, no lo ha entendido así el TC en su Sentencia 36/2013 a la que nos referiremos más adelante y tampoco el Consejo de Estado en su Dictamen sobre el proyecto, en el que afirma que “no se está en este caso ante una norma de naturaleza sancionadora (aunque sí con consecuencias financieras desfavorables, en cuanto se exigen responsabilidades ya nacidas por el pago de una sanción)”.

Por otra parte, cabría preguntar si la repercusión de la sanción es de ejercicio obligatorio o facultativo, aunque la respuesta parece clara a la luz de la LOEPSF, la cual —como ya se ha visto— impone en términos imperativos tanto el principio general de responsabilidad por incumplimiento como el específico en caso de que el incumplimiento acarree sanción; en consecuencia, cabe entender que el procedimiento de ventilación de la responsabilidad no es facul-

⁴⁰ p. 300 del *Informe*.

⁴¹ p. 301 del *Informe*. Véase asimismo la p. 313, donde afirma: “Cuestión distinta es que alguna de las técnicas de garantía del Derecho de la Unión Europea pudieran incidir en materias reservadas constitucionalmente a la ley orgánica. Tal es el caso, por ejemplo, de los mecanismos de repercusión de las sanciones económicas por incumplimiento, que, aunque no modifican en sus elementos estructurales el sistema de financiación autonómica reservado a la ley orgánica por el artículo 157.3 de la Constitución, podrían afectar a la cuantía de los recursos disponibles por éstas, lo cual, unido a razones de coherencia y unidad normativa de la materia regulada, conduce a no descartar la aprobación de los preceptos reguladores de esta cuestión con carácter orgánico”.

tativo, dicho sea esto contando con la diligencia que para iniciarlo se presupone al Gobierno del Estado y su obligación de no incurrir en discriminaciones⁴².

A todo lo anterior cabe añadir que puede causar cierta dificultad la tarea de cohonestar el art. 8.1 del Real Decreto, que impone la iniciación de oficio del procedimiento en el plazo de dos meses desde la notificación de la sentencia que imponga la sanción a España, con el art. 18, que mediante remisión al art. 15.1.a) de la Ley General Presupuestaria, establece que transcurridos cuatro años desde que el Estado haya satisfecho la sanción impuesta se entenderá que el derecho del Estado a determinar y repercutir las correspondientes responsabilidades ha prescrito. Como se verá luego, el TS ya ha aclarado la cuestión.

III. LA POSICIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO ANTE LA REGULACIÓN DE LA REPERCUSIÓN INTERNA DE LAS SANCIONES PECUNIARIAS: CUESTIONES DE TÉCNICA NORMATIVA

En una valoración de conjunto de las cláusulas sectoriales, el Consejo de Estado ha entendido que “el interés del legislador... es consecuencia de la regulación comunitaria de procedimientos expeditivos para corregir los eventuales incumplimientos de los Estados miembros... Establecido en la reforma operada en Maastricht, el procedimiento de ejecución de sentencias por el que el Tribunal de Justicia puede imponer sumas a tanto alzado y multas coercitivas, no fue una preocupación para el legislador español hasta que España fue condenada por un procedimiento de tal naturaleza...”⁴³. En lo que respecta al contenido de las cláusulas, destaca que:

“El examen comparado de las distintas previsiones... permite concluir que... la atención ha estado más dirigida a la existencia misma de la cláusula de traslado de responsabilidades que a la fijación de los criterios para delimitarlas o a la articulación de un procedimiento para hacer efectiva su repercusión.”⁴⁴.

Seguramente por esta razón, durante años, el Consejo de Estado vino defendiendo la necesidad de un cambio de tendencia para establecer un mecanismo general de repercusión. En su empeño, el Consejo de Estado utilizó los Informes generales emitidos en respuestas a consultas planteadas por el gobierno de España. Así, en su Informe sobre modificaciones de la Constitución

⁴² El carácter obligatorio de la repercusión de la sanción fue afirmado por España ante el TJUE en el asunto Magefesa a propósito del importe de la multa coercitiva. Como ya se ha recogido en la nota 20, España dijo entonces que “el Derecho nacional obliga al Gobierno español a repercutir las sanciones [...] en las entidades infraestatales responsables del incumplimiento” (STJUE de 11 de diciembre de 2012, *Comisión c. España*, asunto C-610/10, apartado 91).

⁴³ *Informe sobre las garantías del cumplimiento del Derecho comunitario*, de 15 de diciembre de 2010, *cit.* en nota 17, pp. 169-170.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 170.

Española, de 16 de febrero de 2006, ya apuntó “la posibilidad de repercutir a la Comunidad Autónoma incumplidora las consecuencias económicas de la responsabilidad del Estado”⁴⁵ y tras recordar que “Se ha sostenido la posibilidad de que una ley reconozca a la Administración la facultad de recobrar la suma a tanto alzado o el importe de la multa coercitiva que haya abonado el Estado, mediante la exigencia del reintegro por la Comunidad Autónoma o Entidad Local a la que materialmente sean imputables los incumplimientos de los que deriva el pago por el Estado de la referida suma o multa coercitiva”⁴⁶ propuso que en la reforma de la Constitución “se incluyese la remisión expresa a una ley estatal que desarrolle los supuestos de responsabilidad del Estado por incumplimiento del Derecho comunitario que sean imputables a una Comunidad Autónoma y el procedimiento para repercutir dicha responsabilidad en ella”⁴⁷. Luego, en el Informe sobre la inserción del Derecho comunitario en el ordenamiento español, de 14 de febrero de 2008, el órgano consultivo reitera que frente al planteamiento sectorial,

“entiende el Consejo de Estado que la posibilidad de repetir sobre la entidad territorial responsable el pago de la multa coercitiva o suma a tanto alzado que el Tribunal de Justicia pueda imponer por incumplimiento de una primera sentencia condenatoria, posibilidad que contemplan otros Estados miembros de estructura descentralizada, debería ser tratada con un enfoque general.”⁴⁸

Con posterioridad, en su Informe sobre las garantías del cumplimiento del Derecho comunitario de 15 de diciembre de 2010, tras señalar que “las soluciones normativas han ido articulándose *ad casum*”, se lamenta de que “tampoco se aprecia un cambio de tendencia, a pesar de la recomendación de una regulación general hecha por el Consejo de Estado”⁴⁹.

Dado su claro planteamiento, es lógico que el supremo órgano consultivo se alegrara de la aparición de la primera regulación general del tema contenida en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. En su Dictamen

⁴⁵ p. 124 del *Informe*, disponible en <https://www.consejo-estado.es/wp-content/uploads/2021/02/MODIFICACIONES-CONSTITUCION-ESP-1.pdf>, consultado el 25 de julio de 2023.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 125.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 126.

⁴⁸ p. 260 del *Informe*, *cit.* en nota 25.

⁴⁹ p. 155 del *Informe*, *cit.* en nota 17. También en su Dictamen 99/2009, de 18 de marzo de 2009, sobre el anteproyecto de ley sobre libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios aprovechó para apuntar que “El Consejo de Estado ha puesto de manifiesto en ocasiones anteriores la necesidad de afrontar con nitidez y decisión el establecimiento de un régimen interno de asignación de responsabilidades por la falta de transposición o por la mala transposición de las normas comunitarias y de abordar la regulación de la responsabilidad de las Comunidades Autónomas por incumplimiento de su obligación de transposición del Derecho comunitario desde una perspectiva amplia y general, superando así el planteamiento sectorial que ha dominado hasta ahora esta cuestión” (disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2009-99>, consultado el 25 de julio de 2023).

sobre el anteproyecto de ley⁵⁰, tras destacar que “persigue un objetivo más ambicioso, al tratar de generalizar lo que hasta ahora han sido esencialmente previsiones vinculadas a leyes o materias concretas y perfilar una regulación más completa y específica”, afirmó que “valora positivamente esta iniciativa pues, para garantizar un mejor cumplimiento del Derecho de la Unión Europea, es preciso contar, entre otros instrumentos, con un mecanismo de alcance general para repercutir las responsabilidades declaradas por su incumplimiento y, en general, de las consecuencias financieras de tales incumplimientos, lo cual resulta especialmente necesario en los Estados de estructura territorial descentralizada”, sin perjuicio de aprovechar la oportunidad para insistir en que “cabría sopesar la posibilidad de que fuera en una ley *ad hoc* donde se regulara con mayor detalle el mecanismo de compensación previsto, partiendo de una perspectiva general que superara las actuales regulaciones parciales y sectoriales”. Ello explica que ya en su Informe sobre las garantías del cumplimiento del Derecho comunitario, de 15 de diciembre de 2010, el órgano consultivo valorara la cláusula de la Ley, que entonces estaba en tramitación parlamentaria, como «un avance significativo dada la generalización de la ventilación de responsabilidades por cualquier incumplimiento del derecho comunitario, poniendo fin a la proliferación de cláusulas parciales que podría avalar la interpretación de que la repercusión por el Estado es inviable en los sectores no contemplados expresamente» pero considera que existe “un margen de mejora y, sobre todo, de desarrollo”⁵¹.

Con posterioridad, en su dictamen sobre el anteproyecto de LOEPSF⁵², el Consejo advirtió sobre el problema relativo al instrumento normativo empleado, señalando que el carácter orgánico se justifica si se trata de una norma de repercusión de las responsabilidades por incumplimiento de las normas de la UE en materia de estabilidad presupuestaria, pero no se justifica en el caso de incumplimientos por otras causas. Ello explica que el Consejo de Estado aconsejara que “De mantenerse la disposición adicional segunda en sus actuales términos, debiera... cuando menos, introducirse sin carácter orgánico pues es claro que excedería del ámbito material delimitado por el artículo 135 de la Constitución”.

Finalmente, en su dictamen sobre el proyecto de RD, pese a su opinión favorable sobre la norma, el órgano consultivo no deja de observar que la fórmula se aparta “como ya lo había hecho el legislador orgánico, de la sugerencia de este Consejo relativa a la aprobación de una ley integral sobre la materia, de contenido sustantivo y procedimental”.

⁵⁰ Dictamen 215/2010, de 18 de marzo de 2010, disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2010-215>, consultado el 25 de julio de 2023.

⁵¹ págs. 172-173 del citado *Informe*.

⁵² Dictamen 164/2012, de 1 de marzo de 2012, disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2012-164>, consultado el 25 de julio de 2023.

IV. LOS PRONUNCIAMIENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA REPERCUSIÓN Y DE SU MECANISMO DE ASIGNACIÓN

El Tribunal Constitucional (TC) reconoció tempranamente la potestad de repercusión por parte del Estado; lo hizo en la STC 79/1992⁵³ y lo reiteró en la STC 148/1998, en la que -tras recordar la Sentencia anterior- añadió:

“Corresponde al Estado establecer los sistemas de coordinación y cooperación que permitan evitar las irregularidades o las carencias en el cumplimiento de la normativa comunitaria, así como los sistemas de compensación interadministrativa de la responsabilidad financiera que pudiera generarse para el propio Estado en el caso de que dichas irregularidades se produjeran efectivamente y así se constatará por las instituciones comunitarias”⁵⁴

Con posterioridad, ha tenido que pronunciarse sobre la regulación del ejercicio de esa potestad. En un momento inicial, lo hizo a propósito de la primera norma en regular sectorialmente la repercusión de la responsabilidad, la contenida en la Ley de Aguas, pues esta fue uno de los preceptos de esta Ley que fueron objeto de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto en 2004 por el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla La Mancha, resuelto por la STC 36/2013, de 14 de febrero. Para el recurrente, el art. 121 bis contendría un procedimiento sancionador en el que “es la Administración del Estado la que, en cada caso, debe determinar si existe responsabilidad por parte de alguna otra Administración pública y, en su caso, hasta dónde alcanza dicha responsabilidad”; se trataría de un mecanismo de control sin cobertura constitucional. Además, a su juicio, este artículo “hace caso omiso del deber de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas que se impone a ambos a la hora de ejecutar el Derecho europeo, y hace caso omiso de los instrumentos existentes para hacer efectivos ese deber, configurando a la Administración del Estado como un aparato meramente de represión de conductas políticas y de recaudación de cantidades que han salido de sus cuentas, con el fin de compensar el déficit que ello le haya generado”⁵⁵.

En su Sentencia, el TC no hizo un gran esfuerzo argumentativo para desestimar el reproche de inconstitucionalidad, limitándose a invocar su doctrina sobre el poder estatal de repercusión:

⁵³ Para el TC, la responsabilidad *ad extra* de la Administración estatal “no justifica la asunción de una competencia que no le corresponde, aunque tampoco la impide repercutir *ad intra*, sobre las Administraciones públicas autonómicas competentes, la responsabilidad que en cada caso proceda” (FJ 5).

⁵⁴ FJ 8. El Tribunal enuncia de la misma manera su posición en la STC 96/2002 (FJ 10).

⁵⁵ Los argumentos de Castilla La Mancha transcritos se encuentran recogidos en el FJ 9 de la Sentencia; pueden verse también en el apartado 2 h) de los Antecedentes.

“Este Tribunal ha afirmado que, aunque la responsabilidad *ad extra* de la Administración estatal por incumplimientos del Derecho de la Unión Europea no justifica la asunción de una competencia que no le corresponde, “tampoco le impide repercutir *ad intra*, sobre las Administraciones públicas autonómicas competentes, la responsabilidad que en cada caso proceda” (SSTC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 5; 148/1998, de 2 de julio, FJ 8; o 96/2002, de 25 de abril, FJ 10). De acuerdo con nuestra jurisprudencia, reiterada en la STC 198/2011, de 13 de diciembre, FJ 15, respecto del art. 11 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, que tiene una redacción muy similar al precepto aquí cuestionado, corresponde al Estado, no sólo establecer los sistemas de coordinación y cooperación que permitan evitar las irregularidades o las carencias en el cumplimiento de la normativa europea, sino también “los sistemas de compensación interadministrativa de la responsabilidad financiera que pudiera generarse para el propio Estado en el caso de que dichas irregularidades o carencias se produjeran efectivamente y así se constatará por las instituciones comunitarias” (STC 148/1998, de 2 de julio, FJ 8). Con base en esta doctrina se debe desestimar la impugnación del art. 121 bis.”⁵⁶

Más adelante, con ocasión del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de Canarias contra varios artículos de la LOEPSF, entre los que estaba la disposición adicional segunda, en su Sentencia 215/2014, de 18 de diciembre de 2014, el TC rechazó que dicha disposición, en su apartado 2, vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva por el hecho de que a la Comunidad Autónoma afectada no se le conceda audiencia en el procedimiento ante el TJUE, negó también que lesione la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas e incluso avaló su rango de ley orgánica.

Respecto del primer argumento, el Tribunal señaló:

“el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en cuanto poder jurídico que tienen los titulares de derechos e intereses legítimos de acudir a los órganos jurisdiccionales para reclamar la solución de un conflicto, tiene su lugar propio de satisfacción en un proceso judicial, siendo los Jueces y Tribunales los únicos que han de otorgar la tutela judicial efectiva (SSTC 101/2006, de 5 de abril, FJ 6; y 113/2006, de 5 de abril, FJ 6). No puede sostenerse con rigor, entonces, 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,

⁵⁶ FJ 9. Es exactamente la misma parca respuesta con la que en la STC 198/2011, de 13 de diciembre, desestimó asimismo el recurso contra el art. 11 de la Ley 18/2001, de 12 de septiembre sobre la responsabilidad financiera derivada del incumplimiento de los compromisos en materia de estabilidad presupuestaria (FJ 15) y la que esgrimió de nuevo en la STC 130/2013, de 4 de junio, ante la impugnación del art. 7. 2 y 3 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones, sobre la responsabilidad económica de las Comunidades Autónomas como consecuencia de su gestión de subvenciones financiadas por la UE (FJ 9 D)).

lesione su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, pues éste 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, eso sí, sin olvidar las limitaciones que el ejercicio de este derecho tiene para las Administraciones públicas (STC 175/2001, de 26 de julio, FJ 8; 173/2002, de 9 de octubre, FJ 4; y 58/2004, de 19 de abril, FJ 5). Dicho de otra manera, sin perjuicio de la proyección ad extra del contenido absoluto de los derechos fundamentales, ni las instituciones europeas ni los tribunales extranjeros se hallan vinculados por la Constitución española o por su elenco de derechos, que «sólo alcanzan plena eficacia allí donde rige el ejercicio de la soberanía española» (SSTC 43/986, de 15 de abril, FJ 4; 132/1991, de 17 de junio, FJ 4; y 91/2000, de 30 de marzo, FJ 8).

En cualquier 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...⁵⁷

En cuanto al segundo, el TC recordó sus pronunciamientos anteriores acerca del poder de repercusión⁵⁸ y respecto al tercero, afirmó:

“Basta para rechazar esta alegación con recordar que el art. 135.5 CE reserva a una ley orgánica la regulación de «la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria» [letra c)], lo que incluye el reparto de responsabilidades entre las diferentes Administraciones públicas, tanto por el incumplimiento de los mandatos constitucionales, como por el desconocimiento de los límites señalados en el Derecho de la Unión. Además, la disposición adicional ahora impugnada encontraría su fundamento en la competencia del Estado tanto para regular, con carácter general, la materia relativa la estabilidad presupuestaria ex art. 149.1, apartados 11, 13, 14 y 18 CE (SSTC 134/2011, de 20 de junio, FJ 11; 157/2011, de 18 de octubre, FJ 3; y 203/2011, de 14 de diciembre, FJ 5), como para adoptar las medidas necesarias para la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario (SSTC 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 3; y 62/2001, de 1 de marzo, FJ 4).”⁵⁹

⁵⁷ FJ 9 a).

⁵⁸ FJ 9 b). En su dictamen 49/2013, de 22 de febrero de 2013, el Consejo Consultivo de Canarias entendió que no se invadían competencias autonómicas, por lo que no apreció vicio de inconstitucionalidad (véanse págs. 24-26 del dictamen, disponible en <http://dcc.consultivodecanarias.org/2013/0049.pdf>, consultado el 25 de julio de 2023).

⁵⁹ FJ 9 c). En su voto particular, los magistrados Asúa Batarrita, Ortega Álvarez, Roca Trías, Valdés Dal-Ré y Xiol Ríos discreparon en este punto por entender que «La reserva de ley

La coincidencia del objeto del proceso y la reiteración de las alegaciones en el conflicto positivo de competencias promovido con posterioridad por el Gobierno de Canarias contra varios preceptos del R.D. 515/2013, permitió al Tribunal apoyarse en su STC 215/2014 para descartar en su integridad las tachas de inconstitucionalidad⁶⁰.

V. EL TRIBUNAL SUPREMO Y LA APLICACIÓN DEL REAL DECRETO 515/2013

El Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de marzo de 2020, por el que se resolvió el procedimiento de determinación y repercusión de responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea en el asunto C-205/17, Comisión/Reino de España, relativo a la no ejecución de la sentencia de 14 de abril de 2011, Comisión/Reino de España, en el asunto C-343/10 en materia de recogida y tratamiento de aguas residuales, publicado por Resolución de 11 de marzo de 2020 de la Secretaría General de Coordinación Territorial del Ministerio de Política Territorial y Función Pública⁶¹, ha sido objeto de dos recursos contencioso-administrativos que le han dado al Tribunal Supremo (TS) la oportunidad de precisar varios extremos relacionados con el R.D. 515/2013.

Así, al resolver un recurso interpuesto por la Junta de Andalucía, la STS Sala de lo Contencioso (Sección Quinta), de 29 de julio de 2021⁶², aclaró la interpretación del art. 8.1 del Real Decreto. En este caso, se daba la circunstancia de que un primer procedimiento de determinación y repercusión de responsabilidades iniciado por la Secretaría General de Coordinación Territorial finalizó con declaración de caducidad, acordándose con posterioridad un nuevo acuerdo de inicio del procedimiento, lo que dio pie a la Junta de Andalucía a alegar que una vez caducado el primer procedimiento, el acuerdo de inicio del segundo procedimiento de repercusión de responsabilidades se dictó fuera del plazo

orgánica contenida en el art. 135.5 c) CE para regular la responsabilidad de cada Administración pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria se extiende indebidamente en la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012 al genérico incumplimiento de las obligaciones derivadas de normas del derecho de la Unión Europea», de forma que “La vulneración de la reserva de ley orgánica se produce en este caso por exceso, al sobrepasar la habilitación constitucional” (apartado 1 c) del voto particular). Como ya se ha señalado, esta fue también la posición que adoptó el Consejo de Estado en su dictamen 164/2012, de 1 de marzo de 2012. El Consejo Consultivo de Canarias igualmente había considerado que la disposición adicional segunda de la LOEPSF excede del marco material delimitado por el art. 135 CE (véase p. 26 del dictamen 49/2013, *cit.* en nota 58).

⁶⁰ Véase el FJ 4. Basándose en la doctrina del TC, el Consejo Consultivo de Canarias no apreció fundamento constitucional para formular requerimiento de incompetencia al Estado (véase dictamen 349/2013, de 17 de octubre de 2013, disponible en <http://dcc.consultivodecanarias.org/2013/0349.pdf>, consultado el 25 de julio de 2023).

⁶¹ BOE núm. 76, de 20 de marzo de 2020, págs. 26402-26463.

⁶² N° de recurso 223/2020; Roj: STS 3358/2021; ECLI:ES:TS:2021:3358.

de dos meses a que obliga el Real Decreto 515/2013, lo que determinaría su extemporaneidad. Tras recordar el tenor literal de la disposición, el TS señala:

“El análisis del referido precepto nos conduce a afirmar que de su tenor no cabe extraer la consecuencia que defiende la parte recurrente, pues no cabe confundir las consecuencias de rebasar el plazo de inicio, no preclusivo, con los efectos de la prescripción de la acción para repercutir, que tiene un plazo de cuatro años, según el artículo 18 del RD citado.

La interpretación pretendida por la recurrente carece de sentido jurídico, toda vez que, de acogerse, haría inviable la posibilidad de iniciar un nuevo procedimiento tras la caducidad del anterior, vaciando de contenido la figura de la prescripción.”⁶³

En esta misma Sentencia, puso de relieve que del tenor de los preceptos pertinentes de la LOEPSF y del Real Decreto “cabe colegir que para repercutir las responsabilidades derivadas de sanciones ejecutivas por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea será imprescindible identificar a aquellas Administraciones Públicas o entidades que, en el ámbito competencial que tengan asignado por el ordenamiento jurídico español, realicen una acción u omisión que dé lugar a un incumplimiento del Derecho de la Unión Europea por el que el Reino de España sea sancionado”⁶⁴, lo que en el caso concreto le llevó a distinguir entre la competencia relativa al saneamiento o depuración de las aguas residuales y la competencia relativa a la realización de las obras hidráulicas necesarias para la prestación de aquel servicio, entendiendo que la sanción impuesta a España se relacionaba con la segunda, por lo que concluyó que la responsabilidad incumbía a la Junta de Andalucía⁶⁵.

La posterior STS Sala de lo Contencioso (Sección Quinta), de 26 de enero de 2022⁶⁶, ante el recurso presentado por la Xunta de Galicia y la entidad pública empresarial Aguas de Galicia frente al citado Acuerdo del Consejo de Ministros, reiteró la interpretación del art. 8.1 del Real Decreto, insistiendo en que:

“Del tenor del precepto se deduce que se trata de un plazo relativo a la tramitación del procedimiento y no un plazo de prescripción de la correspondiente acción de repercusión, como resulta claramente del art. 18 del propio Real Decreto, cuando señala que, “de acuerdo con lo previsto en el art. 15.1.a) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, transcurridos cuatro años desde que el Estado haya satisfecho la sanción impuesta por las instituciones europeas, se entenderá que el derecho del Estado a determinar y repercutir las responsabilidades por este incumplimiento ha prescrito.”

⁶³ FJ Sexto.

⁶⁴ FJ Séptimo II (i).

⁶⁵ Véase FJ Séptimo (ii)-(iv).

⁶⁶ N° de recurso 341/2020; Roj: STS 312/2022; ECLI:ES:TS:2022:312.

Por lo tanto, la extemporaneidad derivada del incumplimiento del plazo establecido en el art. 8 no determina la prescripción del derecho del Estado a efectuar la correspondiente repercusión ni, en consecuencia, impide iniciar el procedimiento al efecto.”⁶⁷

Y añadió:

“Efectivamente, caducado el procedimiento y teniendo en cuenta que ello no produce la prescripción del derecho, aunque no interrumpa el plazo establecido al efecto (art. 95 Ley 30/2015), resulta conforme a Derecho la iniciación de un nuevo procedimiento, dirigido frente a quien se entienda, en ese caso y momento, responsable del incumplimiento, según el art. 9.1.a) del propio Real Decreto 515/2013, sin que se justifique el planteamiento de la parte en el sentido de que ha de estarse a los posibles responsables indicados en el procedimiento inicial declarado caducado, pues, ello supone desconocer las distintas fases del procedimiento: iniciación, instrucción y decisión, de manera que no puede vincularse la decisión final sobre los sujetos responsables a la apreciación provisional del acuerdo de iniciación, sino que la determinación de la responsabilidad vendrá condicionada por el resultado de la instrucción del procedimiento, que tanto puede excluir a quien figuraba como tal en el acuerdo inicial como incluir a quien, en razón de las actuaciones practicadas, aparezca como responsable, siempre que se propicie su intervención en el procedimiento, circunstancia que no se cuestiona en este caso”⁶⁸.

Reiteró también que el título de imputación de la responsabilidad viene referido a la competencia respecto de las acciones u omisiones que han determinado la declaración de incumplimiento, lo que aplicado al supuesto específico le llevó a afirmar la competencia de la Comunidad Autónoma gallega⁶⁹.

Finalmente, la Sentencia abordó una cuestión nueva, consistente en valorar la legalidad del recargo de apremio aplicado y lo hizo declarando su nulidad por no estar previsto en el Real Decreto 515/2013. En efecto, el TS apuntó que:

“mediante el mismo se desarrolla un procedimiento general de determinación y repercusión de las responsabilidades derivadas de los incumplimientos del Derecho de la Unión Europea, señalando que la existencia de este procedimiento general supone una gran novedad en el ordenamiento jurídico español, frente a la dispersión normativa anterior y precisando, que 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.

⁶⁷ FJ Segundo.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Véase FJ Tercero.

Quiere decirse con ello, que se trata de un procedimiento específico, con un objeto concreto que no tiene carácter sancionador sino de distribución de responsabilidades declaradas por incumplimiento del Derecho de la Unión, estableciendo los criterios para llevar a cabo dicha distribución y, lo que es fundamental, los criterios que conforman la deuda exigible y la forma de hacerla efectiva, que responden a la naturaleza y fines del procedimiento.”⁷⁰

Y precisó que “La Administración, para llevar a cabo la repercusión de responsabilidades a las distintas administraciones ha de atenerse a los concretos medios previstos al efecto en la norma” pues “Los criterios que rigen para la atribución de responsabilidades, determinación y conceptos que conforman la deuda y mecanismos para la efectiva repercusión, constituyen una garantía propia de este procedimiento para las administraciones responsables, que no solo no puede soslayarse por la Administración acudiendo a procedimientos generales para la exigencia de deudas de distinta naturaleza sino que, además, han de reflejarse en el propio acuerdo que resuelve el procedimiento de determinación y repercusión, debiéndose estar a tales criterios en la ejecución del acuerdo”⁷¹. Por todo ello, el TS declaró “que la deuda exigible a la Administración recurrente ha de limitarse a los conceptos establecidos en el Real Decreto 515/2013, sin que puedan incluirse otros conceptos como el recargo de apremio”⁷².

VI. UNA REGULACIÓN QUE FUNCIONA

Dejando a un lado los matices técnicos ya apuntados, una consideración global de la práctica desarrollada desde la entrada en vigor del Real Decreto 515/2013 permite formular una valoración favorable de su funcionamiento. Así lo avalan los datos recogidos en los Informes anuales al Consejo de Ministros elevados por el Ministerio competente en cumplimiento de su disposición adicional tercera⁷³.

⁷⁰ FJ Cuarto.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Ibid.* El Consejo de Estado ha señalado también la obligación de la Administración de acudir a este procedimiento específico en su dictamen 1464/2022, de 22 de septiembre de 2022, en relación con una providencia de apremio dictada contra la Junta de Andalucía siguiendo el procedimiento general de recaudación previsto en la Ley General Tributaria, recordando “el carácter imperativo de la redacción del artículo 17.1 de dicho Real Decreto 515/2013, no pudiendo entenderse que la AEAT tenga la potestad de elegir realizar un procedimiento distinto al establecido en la normativa específica” (el dictamen está disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2022-1464>, consultado el 25 de julio de 2023).

⁷³ Conforme a la cambiante denominación y estructura de los departamentos ministeriales, los informes de 2014 y 2015 fueron emitidos por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el de 2016 por el Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, los de 2017-2019 por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública y los de 2020-2021 por el Ministerio de Política Territorial (todos estos documentos se

Por otra parte, tiene interés señalar que hasta la actualidad el número de sentencias susceptibles de repercutir subestatalmente es muy reducido. Se trata tan sólo de las Sentencias del TJUE de 11 de diciembre de 2012 (C-610/10)⁷⁴, 13 de mayo de 2014 (C-184/11)⁷⁵ y 25 de julio de 2018 (C-205/17)⁷⁶, en los asuntos Magefesa, Vacaciones fiscales vascas y Tratamiento de aguas residuales urbanas. Las dos primeras no dieron lugar a litigiosidad alguna, asumiendo pacíficamente su responsabilidad la Comunidad Autónoma implicada; la tercera dio lugar a los recursos contencioso-administrativos aquí estudiados⁷⁷.

Todo lo anterior permite concluir que el balance fijado como objetivo de esta contribución es positivo. Ello con independencia de que siempre sea deseable la búsqueda de soluciones a través del diálogo y la cooperación antes de tener que llegar a la coerción.

encuentran en https://mpt.gob.es/politica-territorial/internacional/ue/Respons_Incump_DchoUE.html, consultado el 25 de julio de 2023). El Consejo de Estado ha recordado la utilidad del procedimiento regulado en el Real Decreto 515/2013 en su dictamen 781/2022, de 3 de noviembre de 2022 (disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2022-781>, consultado el 25 de julio de 2023).

⁷⁴ *Cit.* en nota 19.

⁷⁵ ECLI:EU:C:2014:316.

⁷⁶ ECLI:EU:C:2018:606.

⁷⁷ Sobre la gestión de la determinación y repercusión de responsabilidades por parte de todas las entidades afectadas, véanse los Informes anuales de los años 2018-2021 citados en la nota 73 (pp. 14-16; 15-20; 18-23 y 20-25 respectivamente).