

## Sección del Tribunal Constitucional

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**2912** *Pleno. Sentencia 31/2016, de 18 de febrero de 2016. Conflicto positivo de competencia 6893-2013. Planteado por el Gobierno de Canarias en relación con diversos preceptos 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 Europea. Autonomía financiera, procedimiento de responsabilidad patrimonial: adecuado ejercicio de las competencias estatales (STC 215/2014).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 6893-2013, promovido por el Gobierno de Canarias contra los artículos 1; 3; 4.2; 5, apartados 3 y 4; 6; 7; 9; 10; 11; 12.1; 13 y disposición adicional segunda 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 Europea. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, que expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 25 de noviembre de 2013, la Directora General del servicio jurídico del Gobierno de Canarias, en la representación que legalmente ostenta, interpuso conflicto positivo de competencia con relación con los artículos 1; 3; 4.2; 5, apartados 3 y 4; 6; 7; 9; 10; 11; 12.1; 13 y disposición adicional segunda 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 Europea.

Comienza la demanda destacando la vinculación de este conflicto con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la misma Comunidad Autónoma y registrado con el número 557-2013, frente a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (Ley Orgánica 2/2012, en adelante). Reitera seguidamente los motivos de inconstitucionalidad que entonces se alegaron frente a la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012, exponiendo que son también aplicables al Real Decreto 515/2013 que se impugna ahora, toda vez que éste también desconocería el sistema de distribución competencial establecido en el bloque de la constitucionalidad e interpretado por la jurisprudencia constitucional.

A partir de lo anterior, especifica que el punto de partida del conflicto lo constituye el régimen de derivación de responsabilidad hacia las Administraciones públicas por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea. Tal régimen «no puede altear las

competencias de las Comunidades Autónomas a quienes les correspondería depurar en el orden interno sus propias responsabilidades en el ejercicio de sus competencias», algo que sin embargo se lleva a cabo en la regulación contenida en el Real Decreto 515/2013, que no respeta las competencias autonómicas, «violentando de forma notoria el principio de lealtad institucional». Razona que con el procedimiento allí regulado la Administración del Estado pasa a ocupar una posición de superioridad jerárquica respecto de las Comunidades Autónomas, ignorando mecanismos de colaboración y coordinación que propicien la participación de éstas en los procedimientos de depuración de responsabilidades.

Así delimitado el objeto central de la controversia, y tras destacar nuevamente su íntima conexión con el recurso de inconstitucionalidad dirigido, por la misma demandante, contra la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012, realiza los siguientes reproches a la norma impugnada:

a) En primer lugar, considera que el art. 1, en conexión con el art. 3, del Real Decreto (referidos respectivamente al objeto y al ámbito objetivo de aplicación de la norma), vulneran la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma «por compartir el exceso imputable a la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012, en relación con el mandato del art. 135 CE». Dicho exceso consiste en que se extienden las materias que dan lugar a la acción de repetición del Estado más allá de la causa derivada del incumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria. Lo mismo sucede, por conexión, con los apartados 3 y 4 del artículo 5, que se refieren a los fondos europeos agrícolas y a aquéllos en los que exista un convenio, contrato o acuerdo específico que regule la actuación conjunta, así como con el apartado 1 del artículo 12, toda vez que en ellos se abre el ámbito objetivo a materias propias de distintos departamentos ministeriales.

b) En segundo lugar, razona que debe ser la Administración competente por razón de la materia, y no el Estado, la que tiene que depurar en el orden interno su propia responsabilidad, debiéndose por ello otorgar una participación directa a la Comunidad Autónoma competente por razón de la materia y del territorio, mediante una relación bilateral. La derivación ejecutiva de la responsabilidad vulnera las reglas de competencias porque con ello asume el Estado la fase de cognición de la acción de repetición sin que esté facultado para ello. Sin perjuicio de lo anterior, considera que tampoco se dan los requisitos para el mecanismo de la compensación de créditos que se prevé, porque no se dan en ellos las condiciones de que sean líquidos, vencidos, y exigibles. En su apoyo cita la STC 36/2013, cuyo fundamento jurídico 9 contiene un pronunciamiento sobre la derivación de la responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea, que no permite la acción unilateral y ejecutiva que se contempla en el presente Real Decreto 515/2013.

Estarían afectados, en suma, por esta tacha los arts. 4.2, 6, 7, 9 y 13 del Real Decreto 515/2013, toda vez que los mismos no otorgan una participación en el proceso de decisión a la Comunidad Autónoma competente por razón de la materia.

c) El orden de lealtad institucional y de respeto de las competencias ajenas se quiebra también, razona la demanda, con la atribución de la competencia al Consejo de Ministros para que adopte las medidas de carácter provisional que resulten necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, contenida en el art. 10 del Real Decreto 515/2013.

Considera que aquí se otorga un tratamiento a la Administración presuntamente responsable «como a cualquier particular que se relacione con la administración en el marco de un procedimiento administrativo, sin tener en cuenta que cualquiera de las administraciones territoriales afectadas ... gozan de autonomía constitucionalmente garantizada». Añade a ello que se produce una quiebra sustancial de la seguridad jurídica, toda vez que no se precisa el elenco de medidas provisionales que podrían utilizarse, situando a la Administración afectada en una posición de grave indefensión.

d) Por último, la demanda funda el conflicto de competencia en que se dispensa un trato diferente y discriminatorio con respecto de las entidades del sector público estatal, toda vez que en el procedimiento regulado en los artículos 7 y siguientes del Real Decreto

se prevé la doble participación del órgano de la Administración estatal que pudiera determinarse como posible sujeto incumplidor. Además, ni el artículo 17 ni la disposición adicional segunda del Real Decreto prevén mecanismos de repercusión de responsabilidades cuando sean atribuidas a la Administración general del Estado, teniendo en cuenta que puede haberlo sido a entidades del sector público estatal que gocen de personalidad jurídica propia. Concluye que «en este tratamiento discriminatorio que propicia el Real Decreto tiene que cobrar un lugar importante el favoritismo que representa el que los órganos u organismos de la Administración y del sector público estatal incursos en responsabilidad pueden acudir al mecanismo de prorrateo de la deuda hasta un máximo de dos ejercicios presupuestarios», todo lo que no hace sino confirmar que el Estado se excede en el ejercicio de sus competencias e invade las que corresponden a la Comunidad Autónoma, siendo la discriminación de trato una actitud irrazonable y por tanto arbitraria y contraria al art. 9.3 CE.

Conclusión de todo lo anterior es que el Real Decreto 515/2013 no respeta las competencias autonómicas y violenta por ello de forma notoria el principio de lealtad institucional, de suerte que la Administración del Estado pasa a ocupar una posición de superioridad jerárquica respecto de las Comunidades Autónomas, ignorando que existen mecanismos de colaboración y coordinación que propician la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos de depuración de responsabilidades.

2. Por providencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 17 de diciembre de 2013, se acordó admitir a trámite el presente conflicto positivo de competencia y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, para que en el plazo de 20 días, por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), aportase cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes. Igualmente, se acordó comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por si ante la misma estuvieran impugnados o se impugnaren los preceptos cuestionados; en tal caso, se suspendería el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTIC. Finalmente, se ordenó la publicación de la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Canarias» (lo que se cumplimentó, respectivamente, en el «BOE» número 306, de 23 de diciembre de 2013 y en el «BOC» número 2, de 3 de enero de 2014).

3. Por escrito registrado ante este Tribunal el 18 de diciembre de 2013, el Abogado del Estado se personó en el proceso solicitando una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones, lo que le fue concedido mediante providencia de 19 de diciembre de 2013.

4. Con fecha de 3 de febrero de 2014 se presentó por el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, el escrito de alegaciones que a continuación se resume.

Comienza destacando la conexión entre el presente conflicto positivo de competencia y los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno de Canarias contra las disposiciones adicionales segunda y tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, registrado con el número 557-2013 (resuelto por la STC 115/2014, de 18 de diciembre); y frente a la disposición final segunda del Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, por la que se modifica el art. 7 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones (recurso de inconstitucionalidad número 5567-2013).

Como en los recursos de inconstitucionalidad mencionados, también en este proceso el Gobierno de Canarias alega que se ha producido una vulneración de la autonomía política y financiera de la Comunidad Autónoma de Canarias por parte de la norma habilitante, esto es, de la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012, que se extiende a la norma impugnada, reproduciéndose en este procedimiento los argumentos hechos valer respecto de la citada norma. Al hilo de esta consideración, concluye que,

realmente, el Real Decreto 515/2013 se impugna por esta sola razón, dado que no se desarrolla una argumentación concreta aplicable a cada uno de los preceptos, limitándose a afirmar la demanda que la sola finalidad y objeto de la norma afecta a la autonomía política y a las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Hace hincapié el escrito del Abogado del Estado en que no se ha levantado la carga alegatoria, de manera que en el escrito de demanda sólo se mencionan los artículos 1 y 2, en cuanto delimitan el ámbito objetivo de la norma, la competencia atribuida al Consejo de Ministros, para adoptar la decisión y, en su caso, medidas cautelares —artículo 10— y la citada disposición adicional segunda, respecto de la que se alega la diferencia de tratamiento entre las Administraciones territoriales y los entes que conforman el sector público estatal.

Describe a continuación el contexto y la finalidad del Real Decreto 515/2013, dictado en ejercicio de la habilitación contenida en el apartado tres de la mencionada disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012, norma que desarrolla un procedimiento general de determinación y repercusión de las responsabilidades derivadas de los incumplimientos del Derecho de la Unión Europea. La norma se dicta al amparo de las competencias previstas en los artículos 149.1.13 (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), 14 (hacienda y deuda pública) y 18 (legislación sobre procedimiento administrativo y responsabilidad patrimonial) de la Constitución.

Sentado lo anterior, comienza respondiendo a los motivos que se refieren al procedimiento y a los criterios para la determinación y repercusión de las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea, determinando su ámbito subjetivo y objetivo de aplicación, así como los mecanismos para hacer efectiva la repercusión, sobre los que la demanda planteaba tres cuestiones.

La primera es el presupuesto de la derivación de la responsabilidad, que no sólo consiste en el incumplimiento de obligaciones del Derecho de la Unión Europea sino en que, por tal causa, el Reino de España haya sido sancionado por las autoridades comunitarias. Por tanto, afirma la demanda, la sanción se decide en un procedimiento en que la Administración a la que se le imputa responsabilidad no ha sido oída. La segunda es la competencia para derivar la responsabilidad, que se atribuye al Consejo de Ministros previa audiencia de las Administraciones o entidades afectadas; y la tercera es el método para hacer efectiva la responsabilidad, que puede consistir en la compensación o retención de la deuda con las cantidades que el Estado deba transferir a la Administración o entidad responsable por cualquier concepto.

Razona que la constitucionalidad de las previsiones legales de derivación de responsabilidad a las Comunidades Autónomas en caso de incumplimiento de los compromisos adquiridos por el Reino de España ante la Unión Europea se reconoce en la STC 196/2011 que, siguiendo la anterior doctrina constitucional, señala en su fundamento jurídico 11 que «[e]ste Tribunal ha afirmado que 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, aunque 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; y 96/2002, de 25 de abril, FJ 10)». Se cita, en el mismo sentido, la STC 130/2013, de 4 de junio, que, respecto a la determinación de qué órganos de la Administración general del Estado sean los que adopten las resoluciones relativas a las responsabilidades financieras, señala que «la resolución que adopten... es una mera concreción técnica que permite trasladar en nuestro orden interno desde el Estado a la correspondiente Comunidad Autónoma la responsabilidad imputada a aquél por las instituciones comunitarias... la regulación normativa en norma con rango de Ley de ese traslado de responsabilidad financiera encuentra cobertura constitucional en las reglas competenciales específicas del Estado que se conectan con los distintos fondos europeos que se concretan en el apartado 1 del precepto, pues respecto de todos ellos el Estado tiene atribuidas competencias (reglas séptima, decimotercera y decimonovena del art.

149.1 CE), además de las que, en todo caso, incumben en este punto al Estado ex art. 149.1.14 CE».

Consecuencia de la anterior doctrina es que la competencia del Consejo de Ministros para determinar la derivación de responsabilidad a las diferentes Administraciones afectadas por el pronunciamiento sobre las correcciones financieras procedentes de las instituciones comunitarias, no supone una injerencia en las competencias de las Comunidades Autónomas ni una vulneración del principio de autonomía que rige su actuación.

En relación con el presupuesto de la derivación de la responsabilidad advierte de que esta alegada vulneración no reviste carácter competencial, puesto que se centra en la vulneración material de la Constitución, concretamente de su art. 24 CE, sin perjuicio de lo cual la audiencia de la Administración autonómica está garantizada en el procedimiento interno, en virtud de lo dispuesto en el art. 8 de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Por último, en cuanto al método para hacer efectiva la responsabilidad, afirma que corresponde al Estado establecer «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), siendo ajustado al orden constitucional que un órgano del Estado adopte las decisiones sobre las liquidaciones, deducciones o compensaciones financieras pertinentes (refiriéndose al Ministerio de Hacienda, la STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 9), todo ello sin perjuicio de que en el momento en que vaya a practicarse la compensación de créditos ambas deudas cumplirán los requisitos de ser vencidas, líquidas y exigibles.

Se refiere a continuación a las alegaciones de la demanda relativas a distintas cuestiones (señaladamente la regulación de las medidas cautelares) reguladas en los artículos 9 y siguientes, que no son más que la aplicación al procedimiento administrativo regulado en el mismo de las normas ya recogidas en el título VI de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. Ningún reproche competencial se entiende que cabe entonces en la determinación de estas reglas, que no incorporan, por lo demás, novedades significativas respecto a la normativa básica ya vigente y aplicable además supletoriamente, como ocurre en el caso de las medidas provisionales reguladas en el art. 72 de la misma Ley 30/1992.

En relación con el prorrateo en dos años del pago en el caso de entidades del sector público estatal, que se contempla en la disposición adicional segunda del Real Decreto impugnado y que la demanda califica de tratamiento discriminatorio con respecto a las Administraciones territoriales, interesa la desestimación del motivo porque se trata, claramente, de un supuesto de autoorganización que en absoluto vulnera el orden competencial. Razona así que en este caso, el Estado asume la responsabilidad generada en su ámbito interno y la satisface con sus correspondientes consecuencias en materia de estabilidad presupuestaria y luego la repercute. Exactamente igual que sucede dentro de una Comunidad Autónoma que puede diseñar, de acuerdo con su potestad de autoorganización, mecanismos de repercusión de responsabilidad entre sus organismos, públicos o privados.

5. Por diligencia de 4 de febrero de 2014, se hace constar que, dentro del plazo conferido al efecto, el Abogado del Estado se ha personado en el presente proceso y formulado alegaciones, quedando pendiente en su momento para deliberación y votación la Sentencia, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 84 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

6. Mediante providencia de 16 de febrero, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de Canarias contra los artículos 1; 3; 4.2; 5, apartados 3 y 4; 6; 7; 9; 10; 11; 12.1; 13 y disposición adicional segunda 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 Europea.

Como ha quedado expuesto en el antecedente primero, la demanda vincula el presente conflicto al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Comunidad Autónoma frente a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, reiterando los motivos de inconstitucionalidad que entonces se alegaron frente a la disposición adicional segunda de la mencionada Ley, esto es, la vulneración de las competencias que el Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias y del principio de autonomía política y financiera, así como la infracción del principio de lealtad institucional.

El Abogado del Estado razona que la demanda sólo contiene argumentación de fondo acerca de los artículos 1, 10 y la disposición adicional segunda. Interesa con respecto de éstos la desestimación de las tachas de inconstitucionalidad, recalcando que son coincidentes con las alegadas, por la misma demandante, en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno de Canarias contra las disposiciones adicionales segunda y tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y frente a la disposición final segunda del Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, por la que se modifica el art. 7 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones.

2. Debemos pues, antes de abordar el fondo de las impugnaciones, pronunciarnos sobre el óbice denunciado por el Abogado del Estado.

Hemos reiterado que la obligación de levantar la carga alegatoria en todos los procesos ante este Tribunal supone una exigencia de colaboración con la justicia, además de una condición inexcusable inherente a la propia presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley, que no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación. En un proceso constitucional no puede por tanto darse respuesta a impugnaciones globales carentes de una razón suficientemente desarrollada [SSTC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 2 b); 100/2013, de 23 de abril, FJ 2 c), y 101/2013, de 23 de abril, FJ 11, entre otras muchas].

Efectivamente y como ha quedado expuesto, la demanda vincula la impugnación del Real Decreto 515/2013 con la previamente dirigida por la propia Comunidad Autónoma frente a la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012, habiendo por tanto una sustancial coincidencia entre uno y otro proceso. A partir de ahí, si bien escueta, puede estimarse que se levanta la carga argumental en relación con el artículo 1, en conexión con el artículo 3; y por conexión, con respecto de los apartados 3 y 4 del artículo 5, del mismo Real Decreto, además de con respecto del artículo 10 y la disposición adicional segunda, apartado segundo.

Distinta es la conclusión con respecto del resto de preceptos que se impugnan. La demanda afirma con carácter genérico que se vulneran sus competencias y su ámbito de autonomía política, y añade que habría sido exigible otorgar una participación directa a la Comunidad Autónoma, a la hora de depurar su propia responsabilidad, lo que atribuye, de forma global, a los artículos 4.2, 6, 7, 9 y 13; así como también, de forma genérica y en conjunto, a los artículos 11 y 12.1.

Con respecto de estos preceptos se trata, efectivamente, como afirma el Abogado del Estado, de una impugnación que no expone de forma individualizada las razones por las que los preceptos citados en la demanda habrían vulnerado la autonomía política de la Comunidad Autónoma en los términos citados. La ausencia de reproches específicos omite así la esencial carga de los recurrentes, a quienes corresponde «no sólo abrir la vía

para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también colaborar con la justicia constitucional mediante un pormenorizado análisis de las cuestiones que se suscitan, por lo cual, si no se atiende esta exigencia, se falta a la diligencia procesalmente requerida» [STC 199/2015, de 24 de septiembre, FJ 2 a), con cita de anteriores]. Pues bien, dado que en la demanda no se contiene argumentación específica que fundamente su presunta contradicción constitucional, los arts. 4.2; 6; 7; 9; 11, 12.1 y 13 del Real Decreto 515/2013, deberán quedar excluidos de nuestro examen, pues este Tribunal no puede reconstruir de oficio la demanda ni suplir las razones de los recurrentes, cuando éstas no se aportan en su recurso (entre otras muchas, STC 208/2014, de 15 de diciembre, FJ 4).

En consecuencia, en este proceso se abordarán únicamente las impugnaciones referidas a los artículos 1, en conexión con el artículo 3; 5, apartados 3 y 4; 10 y disposición adicional segunda, apartado dos, por ser éstos los únicos con respecto de los cuales puede entenderse levantada la carga argumental exigible.

3. Acotado de este modo el objeto del proceso, para abordar el fondo de la controversia, debemos referirnos al contexto normativo en que se insertan los preceptos impugnados.

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

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

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

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

A partir de ahí, el Real Decreto 515/2013 se limita a desarrollar el procedimiento general de determinación y repercusión de las responsabilidades derivadas de los incumplimientos del Derecho de la Unión Europea, regulado en la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012. Como se afirma en su preámbulo, la novedad de su regulación radica fundamentalmente en que, hasta ese momento, no existía un único procedimiento general, sino regulaciones dispersas y de carácter sectorial en determinadas

materias, como era el caso de la gestión de fondos procedentes de la Unión Europea, los compromisos adquiridos en materia de estabilidad presupuestaria, en materia de aguas o los servicios del mercado interior.

4. Entrando ya en el fondo del asunto, tanto la propia demanda como el Abogado del Estado han resaltado que el objeto de este proceso es coincidente, en lo esencial, con el del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la misma Comunidad Autónoma frente a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En aquel proceso el Gobierno de Canarias impugnó, entre otros preceptos, la disposición adicional segunda, relativa a la responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho comunitario, norma que desarrolla ahora el Real Decreto 515/2013, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

Pues bien, el citado recurso ha sido resuelto en nuestra Sentencia 215/2014, de 18 de diciembre, en cuyo fundamento jurídico 9 desestimamos los vicios de inconstitucionalidad que el Gobierno de Canarias atribuía a la citada disposición, y que permiten ahora descartar en su integridad las tachas de inconstitucionalidad que se imputan al Real Decreto, con base en las siguientes consideraciones:

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

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

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

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

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

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

Debemos, en consecuencia, y por aplicación de la doctrina contenida en la citada STC 215/2015, descartar la inconstitucionalidad de los arts. 1, 3 y 5, apartados 3 y 4, del Real Decreto 515/2013.

b) La demanda considera también lesiva de su autonomía la atribución de competencias al Consejo de Ministros para acordar la resolución del procedimiento, adoptar medidas provisionales (artículo 10); o acordar la extinción de la deuda, deduciendo sus importes en futuros libramientos o mediante su compensación con deudas de la Administración general del Estado, siempre que sean vencidas, líquidas y exigibles (disposición adicional segunda, apartado 2).

Esta tacha, también formulada en términos similares en el proceso decidido en la citada STC 215/2014, debe desestimarse en aplicación de lo allí establecido: «aun cuando el incumplimiento del Derecho de la Unión Europea no justifica la asunción por el Estado 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; 96/2002, de 25 de abril, FJ 10; 188/2011, de 23 de noviembre, FJ 9; 196/2011, de 13 de diciembre, FJ 11; 198/2011, de 13 de diciembre, FJ 14; 36/2013, de 14 de febrero, FJ 9; y 130/2013, de 4 de junio, FJ 9). Más concretamente, respecto de una previsión similar (la de los arts. 4 de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a Ley General de Estabilidad Presupuestaria, y 11 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria), hemos señalado que corresponde al Estado establecer “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” (SSTC 188/2011, de 23 de noviembre, FJ 9; 196/2011, de 13 de diciembre, FJ 11; 198/2011, de 13 de diciembre, FJ 15; 36/2013, de 14 de febrero, FJ 9; y 130/2013, de 4 de junio, FJ 9)», lo que nos llevó a concluir que «la atribución al Consejo de Ministros de la competencia para declarar la concreta responsabilidad individual derivada del incumplimiento de las normas de Derecho de la Unión Europea, no es lesiva de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas del art. 137 CE» [STC 215/2014, FJ 9 b)].

Por idénticas razones, debe también desestimarse específicamente la alegación efectuada con respecto al art. 10 del Real Decreto, que para la demanda situaría a la Administración pública afectada en la misma posición de cualquier administrado, desconociendo su autonomía y suponiendo además una quiebra del principio de seguridad jurídica. Sin perjuicio de que la alegación de inseguridad jurídica e indefensión no guarda relación con la reivindicación competencial que es propia de este proceso constitucional, la propia dicción del artículo 10 permite descartar la invasión competencial que se alega, ya que una vez dispuesto, en el inciso primero, que «[e]l Consejo de Ministros podrá adoptar en cualquier momento, mediante acuerdo motivado, las medidas de carácter provisional que resulten necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera

recaer», el precepto salvaguarda, en su inciso segundo, el ámbito competencial, precisando que «[e]stas medidas respetarán las competencias que tengan atribuidas los posibles sujetos responsables».

Por lo que se refiere a la posibilidad que arbitra la disposición adicional segunda, apartado 2, de que se adopte una medida de compensación de créditos, derivada de la traslación de responsabilidades, la misma no hace más que reiterar lo dispuesto en la disposición adicional segunda, apartado 2, de la Ley Orgánica 2/2012. En el citado proceso dirimido en la STC 215/2014 se alegó también, como ahora, que tal medida no resultaba procedente por no ser los créditos líquidos, vencidos y exigibles, sin que resulte suficiente el acuerdo del Consejo de Ministros. Pues bien, como dijimos entonces, «el problema planteado es inexistente. En efecto, si como consecuencia de un incumplimiento de España, como Estado miembro de la Unión Europea, se le impusiese una multa [como, por ejemplo, la prevista en los arts. 126.11 TFUE y 11 del Reglamento (CE) núm. 1467-1997 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo], la responsabilidad exigida se va a concretar necesariamente en una cantidad vencida, líquida y exigible, de la misma manera que la eventual traslación a la Administración responsable de todo o parte de esa responsabilidad por el Consejo de Ministros se concretará también en una cantidad vencida, líquida y exigible, sin perjuicio de la extinción de esta obligación mediante compensación (art. 14.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012)» [STC 215/2014, FJ 9 d)].

Finalmente, la demanda considera que la regulación contenida en la citada disposición adicional segunda, intitulada «[r]esponsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea atribuible a las entidades del sector público estatal», implica que se dispense un trato diferente y discriminatorio respecto de las entidades del sector público estatal. En contra de esta afirmación, y como afirma el Abogado del Estado, estamos ante una norma que, en ejercicio de la potestad de autoorganización que le corresponde al Estado, se limita a establecer las reglas específicas para aquellos casos en los que el incumplimiento pueda ser atribuido a las entidades del sector público estatal. No supone, por tanto, discriminación alguna de la Comunidad Autónoma demandante, que lógicamente no se encuentra en la misma posición que las entidades integrantes del sector público estatal, de manera que el régimen jurídico aplicable a estas últimas ni siquiera constituye un término de comparación idóneo al objeto de fundamentar una pretendida discriminación.

De acuerdo con lo anterior, procede desestimar en su integridad el presente conflicto positivo de competencia.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el presente conflicto positivo de competencia.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dieciocho de febrero de dos mil dieciséis. -Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.-Adela Asua Batarrita.-Encarnación Roca Trías.-Andrés Ollero Tassara.-Fernando Valdés Dal-Ré.-Juan José González Rivas.-Santiago Martínez-Vares García.-Juan Antonio Xiol Ríos.-Pedro José González-Trevijano Sánchez.-Ricardo Enríquez Sancho.-Antonio Narváez Rodríguez.-Firmado y rubricado.