

# La aplicación judicial del derecho de la Unión Europea en el ámbito local español treinta años después

DAVID ORDÓÑEZ SOLÍS

*Magistrado y miembro de la Red de Expertos  
en Derecho de la Unión Europea*

1. Introducción
2. La aplicación del derecho de la Unión y la gestión de los fondos europeos por los entes locales españoles
  - 2.1. La aplicación del derecho de la Unión Europea por los entes locales españoles
    - 2.1.1. El mercado único europeo y sus efectos en la vida local: liberalización de los servicios y el régimen de ayudas de Estado
    - 2.1.2. La contratación municipal y la armonización europea de los contratos públicos
    - 2.1.3. La fiscalidad local y su armonización europea
    - 2.1.4. La armonización medioambiental y su aplicación en el ámbito local
    - 2.1.5. El empleo público local y la influencia del derecho de la Unión Europea
  - 2.2. La gestión de los fondos europeos por los entes locales españoles
3. La responsabilidad por el incumplimiento del derecho de la Unión Europea y su derivación financiera a los entes locales españoles
  - 3.1. El derecho de indemnización derivado del incumplimiento del derecho de la Unión por los entes locales
  - 3.2. Las sanciones económicas por incumplimiento de sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y los entes locales

---

*Artículo recibido el 16/07/2015; aceptado el 02/09/2015.*

- 3.2.1. La primera sentencia que declara el incumplimiento del derecho europeo
- 3.2.2. La segunda sentencia que impone sanciones económicas por la inejecución
- 3.2.3. Las correcciones financieras en la gestión de los fondos europeos por los entes locales
- 3.2.4. El régimen español de derivación de las responsabilidades financieras y los entes locales

#### 4. Conclusión

### Resumen

A treinta años de la adhesión de España a las Comunidades Europeas, conviene hacer un balance de la aplicación del derecho de la Unión por los entes locales. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia, fundamentalmente en sentencias prejudiciales y sentencias declarativas de incumplimiento, muestra los ámbitos de la vida local española más afectados por la integración europea. El incumplimiento del derecho de la Unión tiene consecuencias financieras en los supuestos de indemnizaciones por responsabilidad, en las sanciones impuestas por la inejecución de sentencias declarativas de incumplimiento, y en las correcciones financieras aplicadas a España en la gestión de los fondos europeos por las entidades locales españolas. A partir de 2014 se está aplicando en España un procedimiento de derivación de estas responsabilidades financieras que se aplica no solo al Estado y a las comunidades autónomas, sino también y de manera especial a los entes locales.

Palabras clave: *entidad local; derecho UE; jurisprudencia; responsabilidad financiera; indemnización; corrección financiera.*

### **Implementation of the case law of the Court of Justice of the European Union at the Spanish local level after 30 years**

#### **Abstract**

*After the accession of Spain to the European Communities thirty years ago, it is necessary to analyze the implementation of EU Law by Spanish local governments. The case law of the Court of Justice of the European Union –framed through the preliminary reference procedure and infringements cases- shows the areas of local government more influenced*

*by European integration. The breach of EU Law implies financial consequences in fields such as compensations, penalties for non-compliance with judgments and financial corrections imposed to Spain because of the management of European funds by local governments. Since 2014, in Spain a special procedure has been implemented for dealing with this kind of consequences and it is applicable not only to the State and the Autonomous Communities, but also to local governments.*

*Keywords: local government; EU Law; case law; financial responsibility; damage; financial correction.*

## 1

### Introducción

La adopción por referéndum de la Constitución española, el 6 de diciembre de 1978, y la firma del Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas, el 12 de junio de 1985, fueron probablemente los dos hitos más exitosos de la historia de nuestro país en el triste desarrollo del siglo XX. En ambos casos está el origen de una transformación de nuestra sociedad en la que han tenido mucho que ver las entidades locales.

Mientras que en la Constitución se reconoce al Gobierno local y se “garantiza la autonomía de los municipios” (art. 140), la integración europea parecía que era una tarea muy alejada de la vida local. Sin embargo, y paradójicamente, las dos primeras y únicas reformas de la Constitución, provocadas por la participación en la Unión Europea, han tenido una expresa relación con lo local: la reforma de 1992, con motivo de la ratificación del Tratado de Maastricht, exigió que, conforme al nuevo artículo 13.2 de la Constitución, los ciudadanos de la Unión pudiesen participar en las elecciones municipales no solo como electores, sino también como candidatos<sup>1</sup>; del mismo modo, la crisis en la zona euro fue el origen de la nueva redacción dada en 2011 al art. 135, en el que la disciplina presupuestaria y la responsabilidad financiera se aplican a todas las Administraciones Públicas, y, en particular, a las entidades locales<sup>2</sup>.

Por su número, superior a los 8000, y por su heterogeneidad, los entes locales no están llamados a un especial protagonismo institucional en la rea-

1. BOE n.º 207, de 28 de agosto de 1992, p. 29905.

2. BOE n.º 233, de 27 de septiembre de 2011, p. 101931.

lización de la Unión Europea; sin embargo, muchas de las legislaciones y de las políticas europeas afectan de manera relevante a las entidades locales.

Desde el punto de vista institucional, no puede negarse que es importante la participación de los entes locales en el Comité de las Regiones de la Unión Europea; sin embargo, su papel meramente consultivo y su composición regional y local restan mucho valor a la actuación de este órgano de la Unión Europea.

En cambio, desde el punto de vista legislativo basta con referirse a la Directiva sobre servicios, a las directivas medioambientales o, en fin, a la armonización fiscal para comprobar que también han tenido consecuencias de gran calado en el ámbito local. Del mismo modo, la canalización de los fondos europeos, especialmente los fondos estructurales y de cohesión, han contado y han beneficiado a los entes locales.

Es precisamente esta vinculación con las obligaciones normativas y financieras europeas de los entes locales lo que plantea un problema clave en la aplicación del derecho: quién responde por la no aplicación o por la deficiente aplicación del derecho de la Unión y cuáles son las responsabilidades, en último término financieras, que se producen en ese caso, y, en realidad, quién debe asumir sus consecuencias.

Así pues, propongo hacer un repaso de los ámbitos legislativos y de la gestión de los fondos europeos que más han afectado a los entes locales españoles, para comprobar, con referencia a casos patológicos que llegaron a los tribunales, de qué modo estos entes locales quedan vinculados por las normas europeas y de qué manera están implicados en la gestión de los fondos europeos, hasta el punto de determinar las consecuencias financieras del incumplimiento, por ejemplo, de una norma europea, como es el caso de una directiva, o de la aplicación de fondos europeos.

Con este fin analizo, en primer lugar, aquellos aspectos “locales” de las legislaciones y de los fondos europeos, refiriéndome a la experiencia española y exponiendo los problemas a través de los litigios planteados, en los cuales ha tenido una intervención el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Y ya en segundo lugar determino cómo se reparten las responsabilidades financieras y, en definitiva, quién y de qué modo asume el pago de la indemnización, de la corrección financiera o de la multa por incumplir el derecho de la Unión Europea. También esta segunda parte está construida con las referencias a supuestos específicos en los que tuvo una intervención el Tribunal de Justicia.

## 2

### **La aplicación del derecho de la Unión y la gestión de los fondos europeos por los entes locales españoles**

Las entidades locales españolas se han visto afectadas por la integración europea. De hecho, existen ámbitos locales para los que la legislación europea ha sido revolucionaria, como ocurre en particular con la Directiva de Servicios<sup>3</sup>; y en otros supuestos como el fiscal o el medioambiental las consecuencias son duraderas. Y también en algunos casos los ayuntamientos y las diputaciones españoles han canalizado fondos europeos, especialmente aquellos referidos a la formación, como el Fondo Social Europeo o al desarrollo rural o a la cohesión, como es el caso del Fondo estructural agrícola o pesquero y el propio Fondo de Cohesión.

Es preciso referirse, aun cuando sea someramente, al modo en que se aplica la legislación europea en el ámbito local español, y a la canalización de los fondos europeos cuando intervienen los entes locales españoles.

### 2.1

#### **La aplicación del derecho de la Unión Europea por los entes locales españoles**

Numerosos ámbitos de la legislación local española están afectados por el derecho de la Unión Europea. En un intento por sintetizar los aspectos más esenciales de este influjo europeo propongo examinar las cuestiones planteadas ante los tribunales españoles relativas al mercado único europeo, en particular el régimen de las ayudas, y las armonizaciones en materia de medio ambiente, fiscalidad o contratación pública y, en fin, en relación con el acceso al empleo público y el derecho a no ser discriminado por distintas razones como la nacionalidad, el sexo o la edad.

---

3. Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (*DOUE* n.º L 376, de 27 de diciembre de 2006, p. 36).

## 2.1.1

### El mercado único europeo y sus efectos en la vida local: liberalización de los servicios y el régimen de ayudas de Estado

La Directiva de Servicios ha tenido un efecto cualitativo y cuantitativo de gran importancia en la vida local española. Desde el punto de vista legislativo español, después de la *Ley paraguas*<sup>4</sup> y de la *Ley ómnibus*<sup>5</sup>, son numerosísimas las normas con rango legal y reglamentario dictadas en cumplimiento de la Directiva<sup>6</sup>. Hasta el momento, no ha habido ningún asunto planteado ante el Tribunal de Justicia que implique a los entes locales españoles y al respeto de la Directiva de Servicios. No obstante, puede ser indicativa de lo que suponen las libertades económicas fundamentales la sentencia de 24 de marzo de 2011 que declaró contrarias al derecho de establecimiento la legislación y la reglamentación catalanas referidas a la implantación de grandes establecimientos comerciales<sup>7</sup>.

Sin embargo, en materia de ayudas de Estado ya se han planteado cuestiones en que estaban implicados entes locales españoles. En efecto, bien pronto se planteó una cuestión prejudicial en materia de ayudas de Estado relacionada con el antiguo impuesto municipal de radicación resuelto por la sentencia *Banco Exterior de España*<sup>8</sup>; una segunda sobre las ayudas concedidas por las diputaciones forales vascas; y, más recientemente, la sentencia *Navantia*<sup>9</sup> ha permitido al Tribunal de Justicia manifestarse sobre la aplicación del régimen de ayudas en el caso de exenciones fiscales del impuesto de bienes inmuebles.

En la sentencia *Banco Exterior de España*, fue la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia quien preguntó al Tribunal de Justicia si las exenciones concedidas a las entidades oficiales de crédito en las liquidaciones por el impuesto municipal de radica-

4. Ley estatal 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (*BOE* n.º 283, de 24 de noviembre de 2009).

5. Ley estatal 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (*BOE* n.º 308, de 23 de diciembre de 2009).

6. ORDÓÑEZ SOLÍS, D., “Las licencias, el silencio positivo y la responsabilidad de las Administraciones locales después de la Directiva de Servicios”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 9, 15 de mayo de 2010, pp. 1411-1429.

7. TJUE, sentencia de 24 de marzo de 2011, Comisión / España (licencias de apertura de grandes superficies en Cataluña) (C-400/08, *Rec.* p. I-1915, EU:C:2011:172).

8. TJCE, sentencia de 15 de marzo de 1994, Banco de Crédito Industrial SA, hoy Banco Exterior de España SA / Ayuntamiento de Valencia (C-387/92, *Rec.* p. I-877).

9. TJUE, sentencia de 21 de noviembre de 2014, Ministerio de Defensa y Navantia / Ayuntamiento de Ferrol (C-522/13, EU:C:2014:2262).

ción de los ejercicios 1983 a 1986 eran contrarias a la libre competencia y, más en particular, si eran ayudas de Estado.

Ahora bien, el Tribunal de Justicia señaló que existía una distinción entre nuevas ayudas y ayudas existentes, en la medida en que el Tratado constitutivo, al establecer el examen permanente y el control de las ayudas por la Comisión, persigue que el reconocimiento de la posible incompatibilidad de una ayuda con el mercado común resulte, bajo control del Tribunal de Justicia, de un procedimiento adecuado, de cuya aplicación es responsable la Comisión Europea (apartado 16).

Esto quiere decir que, como la ayuda impugnada en el asunto principal había sido establecida por una ley anterior a la adhesión de España a las Comunidades Europeas, tenía la calificación de ayuda existente, es decir, “una ayuda existente puede seguir ejecutándose mientras la Comisión no la haya declarado incompatible con el mercado común” (apartado 20). En suma, solo hay obligación de notificar a la Comisión Europea las nuevas ayudas, pero no las existentes.

Más recientemente, la sentencia *Navantia* se refiere a la calificación como ayuda de Estado de una exención legal del impuesto sobre bienes inmuebles en favor de un astillero público.

El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Ferrol había preguntado al Tribunal de Justicia si la exención del impuesto sobre bienes inmuebles podía constituir una ayuda de Estado. El litigio enfrentaba al astillero público de Navantia con el Ayuntamiento de Ferrol, que le había denegado la exención del impuesto de bienes inmuebles a partir de 2008 y por un importe anual cercano a los 600 000 euros.

En su respuesta el Tribunal de Justicia constata que la exención que pretende Navantia es una ayuda de Estado. El Tribunal europeo enumera los requisitos de una ayuda de Estado: en primer lugar, debe tratarse de una intervención del Estado o mediante fondos estatales; en segundo lugar, esta intervención debe poder afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros; en tercer lugar, debe conferir una ventaja selectiva a su beneficiario, y, en cuarto lugar, es preciso que falsee o amenace falsear la competencia. En este caso la exención del impuesto tiene por efecto que no se realice ningún pago de dicho impuesto, ni al Ayuntamiento de Ferrol por parte del Estado, ni, en consecuencia, por parte de Navantia. En cambio, están sujetas al impuesto sobre bienes inmuebles todas las empresas que operan en terrenos privados o públicos y que cumplen uno de los requisitos enunciados en dicha disposición. Asimismo, el impuesto sobre bienes inmuebles es un impuesto normalmente adeudado por Navantia, y esta exención tiene por efecto aligerar directamente, sin que sea necesaria ninguna otra intervención,

las cargas que normalmente gravan el presupuesto de una empresa que se halle en una situación idéntica a la suya, por lo que tal exención fiscal confiere una ventaja económica a Navantia.

Y el Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que Navantia disfruta, en lo que atañe a sus actividades civiles, de una ventaja fiscal a la que no tienen derecho otras sociedades que se encuentran en una situación fáctica y jurídica comparable.

En suma, y a juicio del Tribunal de Justicia, pueden cumplirse los cuatro requisitos, pero corresponde al Juzgado de Ferrol comprobar si, tomando en consideración todos los elementos pertinentes, apreciados a la luz de los criterios interpretativos aportados por el Tribunal de Justicia, dicha exención fiscal debe calificarse de ayuda de Estado en el sentido del artículo 107.1 TFUE.

Los dos supuestos, *Banco Exterior de España* y *Navantia*, muestran el sometimiento de las actividades económicas y financieras locales al régimen de ayudas de Estado. Ciertamente, el régimen de ayudas de Estado queda más lejano en el nivel local que en el Gobierno central y en el nivel autonómico.

Ahora bien, y en supuestos de gran intervención financiera, como ocurre en el ámbito de las diputaciones forales vascas, su actuación se ha visto cuestionada en numerosos litigios ante los tribunales europeos como consecuencia del incumplimiento del régimen de ayudas de Estado<sup>10</sup>. En la sentencia *Unión General de Trabajadores de La Rioja*, el Tribunal de Justicia, a preguntas del Tribunal Superior de Justicia vasco, se muestra comprensivo con el poder tributario autonómico y foral vasco<sup>11</sup>; sin embargo, la multa más

10. TPI, sentencia de 5 de agosto de 2003, P & O European Ferries (Vizcaya) / Comisión (T-116/01, EU:T:2003:217); TG, sentencia de 19 de mayo de 2015, Diputación Foral de Bizkaia / Comisión (T-397/12, EU:T:2015:291); TJCE, sentencia de 15 de julio de 2004, España / Comisión (ayudas a la siderurgia) (C-501/00, EU:C:2004:438); TJCE, sentencia de 11 de noviembre de 2004, Ramondín y Ramondín Cápsulas/Comisión (C-186/02 P, EU:C:2004:702); TJCE, sentencia de 11 de noviembre de 2004, Demesa / Comisión (C-183/02 P, EU:C:2004:701); TJCE, sentencia de 11 de septiembre de 2008, Unión General de Trabajadores de La Rioja (C-428/06 a C-434/06, EU:C:2008:488); TJUE, sentencia de 29 de julio de 2010, UGT-FSP (C-151/09, EU:C:2010:452).

11. TJCE, sentencia de 11 de septiembre de 2008, Unión General de Trabajadores de La Rioja (C-428/06 a C-434/06, EU:C:2008:488). En este caso, la respuesta del Tribunal de Justicia se refería a siete recursos contencioso-administrativos interpuestos por la Unión General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja), la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Comunidad Autónoma de Castilla y León frente a las diputaciones forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, apoyadas por la Confederación Empresarial Vasca (Confebask) y la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao. No obstante, la respuesta es oracular y difícil de interpretar por el juez nacional: “Determinar si ciertas normas forales adoptadas por los territorios históricos constituyen una ayuda de Estado en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1, requiere verificar si dichos territorios históricos y la Comunidad Autónoma del País Vasco tienen autonomía institucional, de procedimiento y económica suficiente para



abultada por incumplir sentencias del Tribunal de Justicia se impuso a España por el incumplimiento atribuido a las diputaciones forales vascas a consecuencia de la adopción de un régimen de ayudas considerado ilegal por la Comisión Europea<sup>12</sup>.

Es preciso añadir que los entes locales económicamente poderosos como las diputaciones vascas han luchado, apoyando al Estado central<sup>13</sup> o por su propia cuenta<sup>14</sup>, contra las reiteradas decisiones de la Comisión Europea declarando la ilegalidad de determinadas ayudas de Estado.

## 2.1.2

### La contratación municipal y la armonización europea de los contratos públicos

En su actividad económica y, en particular, cuando contratan bienes y servicios, los entes locales están sometidos a las libertades económicas fundamentales y a las directivas sobre contratos públicos.

A pesar de que es muy amplia la jurisprudencia europea sobre la aplicación de las directivas sobre contratos públicos a los entes locales, en España las cuestiones prejudiciales se reducen hasta el momento a la sentencia *Gestión Hotelera Internacional*, que resolvió la cuestión de la aplicación de las

---

que una norma adoptada por esas autoridades dentro de los límites de las competencias que tienen otorgadas sea considerada como de aplicación general en la referida entidad infraestatal y no tenga carácter selectivo en el sentido del concepto de ayuda de Estado” (apartado 141).

12. TJUE (Gran Sala), sentencia de 13 de mayo de 2014, Comisión / España (multa por inejecución de la sentencia que obliga a recuperar las ayudas de las “vacaciones fiscales vascas”) (C-184/11, EU:C:2014:316).

13. TJCE, sentencia de 15 de julio de 2004, España / Comisión (ayudas a la siderurgia) (C-501/00, EU:C:2004:438).

14. Por ejemplo, la sentencia de 19 de mayo de 2015, Diputación Foral de Bizkaia / Comisión (T-397/12, EU:T:2015:291), desestima el recurso frente a la decisión de 2012 que declaraba ilegales las ayudas concedidas a un proyecto de implantación en Alonsótegui (Vizcaya) de una factoría de Habidite para la fabricación de módulos de construcción. En este caso el Tribunal de Justicia recuerda el papel secundario de la Diputación foral respecto del Estado central en el procedimiento de notificación de las ayudas públicas: “Por lo que se refiere al derecho de las entidades infraestatales que otorgaron las ayudas de Estado, hay que señalar que el procedimiento administrativo en materia de ayudas de Estado se incoó únicamente contra el Estado miembro de que se trate. Por lo tanto, únicamente el Estado miembro afectado, como destinatario de la decisión impugnada, puede invocar un verdadero derecho de defensa. Las entidades infraestatales que conceden las ayudas, como la demandante, al igual que las empresas beneficiarias de las ayudas y sus competidores, solo se consideran interesados en ese procedimiento, en el sentido del artículo 108 TFUE, apartado 2” (apartado 54).

directivas sobre contratos públicos a los denominados contratos mixtos<sup>15</sup>. También merece la pena referirse a la sentencia de 26 de mayo de 2011 en virtud de la cual el Tribunal de Justicia desestimó un recurso de incumplimiento contra España, en relación con la adjudicación de los “programas de actuación integrada” (PAI) en el urbanismo valenciano<sup>16</sup>.

Respecto de la sentencia *Gestión Hotelera Internacional*, el Tribunal Superior de Justicia de Canarias había planteado la cuestión prejudicial de si se aplicaba la Directiva sobre contratos públicos de obras en el caso de un contrato de obras y servicios para la autorización de un casino y para la explotación de un hotel municipal en Las Palmas. La razón de la pregunta es que en este caso el anuncio del contrato no se había publicado –como exigen las directivas– en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*.

El Gobierno de Canarias había convocado dos concursos: uno para instalar un casino y otro para explotar un hotel que era de propiedad municipal; se pretendía que fuese la misma adjudicataria del casino y del hotel quien realizase una serie de obras, por un importe mínimo de 1000 millones de pesetas, no solo en las dependencias del hotel, sino también en las del casino.

El Tribunal de Justicia contestó que el contrato mixto, cuyo objeto era a la vez la ejecución de obras y la cesión de bienes, no estaba comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 71/305/CEE sobre contratos públicos de obras, en la medida en que la ejecución de las obras solo tenía carácter accesorio.

En materia de contratación en el ámbito urbanístico, la Comisión Europea no logró convencer al Tribunal de Justicia de que la legislación valenciana (leyes autonómicas 6/1994 y 16/2005) fuese contraria a la Directiva sobre contratos públicos de obras en lo que se refiere a la adjudicación de los “programas de actuación integrada” (PAI)<sup>17</sup>. El Tribunal de Justicia consideró que la Comisión no había demostrado que el objeto principal del contrato celebrado entre el ayuntamiento y el urbanizador correspondiese a un contrato público de obras. De hecho, el Tribunal de Justicia comprobó que el contrato entre la entidad territorial y el urbanizador en el marco de un PAI de

15. TJCE, sentencia de 19 de abril de 1994, *Gestión Hotelera Internacional* (Casino de Las Palmas) (C-331/92, *Rec. p.* I-1344, EU:C:1994:155).

16. TJUE, sentencia de 26 de mayo de 2011, *Comisión / España* (contratos de obras y legislación urbanística de la Comunidad Autónoma de Valencia) (C-306/08, *Rec. p.* I-4541, EU:C:2011:347).

17. TJUE, sentencia de 26 de mayo de 2011, *Comisión / España* (contratos de obras y legislación urbanística de la Comunidad Autónoma de Valencia) (C-306/08, *Rec. p.* I-4541, EU:C:2011:347).

gestión indirecta consistía no solo en las obras de conexión e integración de los terrenos con las redes de infraestructuras, energía, comunicaciones y servicios públicos existentes, sino también en la elaboración del plan de desarrollo; la propuesta y la gestión del correspondiente proyecto de reparcelación; la obtención gratuita en favor de la Administración de los suelos dotacionales públicos y con destino al patrimonio público de suelo de la entidad territorial; la gestión de la transformación jurídica de los terrenos afectados y la realización del reparto equitativo de las cargas y beneficios entre los interesados, las operaciones de financiación y de garantía del coste de las inversiones, obras, instalaciones y compensaciones necesarias para la ejecución del PAI; y, en fin, la organización del concurso público destinado a designar al empresario constructor al que se confiere la ejecución de las obras de urbanización (apartado 96).

Ahora bien, el hecho de que a este tipo de contratos no se apliquen las directivas no impide que los principios básicos de la contratación pública, en particular la publicidad, la igualdad y la integridad, tengan cabida en la gestión del urbanismo por los entes locales.

### 2.1.3

#### La fiscalidad local y su armonización europea

El ámbito fiscal de los entes locales se ve afectado por la armonización europea de las legislaciones nacionales. Precisamente la sentencia *Vodafone España y France Telecom España* fue de una extraordinaria trascendencia para los municipios españoles<sup>18</sup>. Con esta sentencia el Tribunal de Justicia respondía la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo afectando, de este modo, a más de 1300 ayuntamientos y a numerosísimos litigios planteados por las operadoras de telefonía contra las ordenanzas municipales y contra las liquidaciones anuales de las tasas.

El origen de la sentencia son tres reenvíos prejudiciales de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en relación con la aplicación por los ayuntamientos de Santa Amalia, Tudela y Torremayor de la Directiva 2002/20/CE relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas a dos grandes compañías de telefonía en España, Vodafone y France Telecom. En primera instancia ante los tribunales supe-

18. TJUE, sentencia de 12 de julio de 2012, Vodafone España SA / Ayuntamiento de Santa Amalia (C-55/11); Vodafone España SA / Ayuntamiento de Tudela (C-57/11) y France Telecom España SA / Ayuntamiento de Torremayor (C-58/11) (EU:C:2012:446).

riores de justicia de Navarra y de Extremadura no prosperó el recurso contra sendas ordenanzas fiscales. En cambio, el Tribunal Supremo, que conocía en casación, decidió acudir a la interpretación del Tribunal de Justicia.

El Tribunal de Justicia llegó a la conclusión de que la Directiva era contraria a la aplicación de un canon por derechos de instalación de recursos en una propiedad pública o privada, o por encima o por debajo de la misma, a los operadores que, sin ser propietarios de dichos recursos, los utilizaban para prestar servicios de telefonía móvil.

Por si hubiese alguna duda, el Tribunal de Justicia explicó las consecuencias de esta incompatibilidad, subrayando: “en todos aquellos casos en que las disposiciones de una directiva, desde el punto de vista de su contenido, no estén sujetas a condición alguna y sean suficientemente precisas, los particulares están legitimados para invocarlas ante los órganos jurisdiccionales nacionales contra el Estado, bien cuando este no haya adaptado el derecho nacional a la directiva dentro de los plazos señalados, bien cuando haya hecho una adaptación incorrecta” (apartado 37).

De modo que a partir de esta sentencia numerosísimos recursos contra las ordenanzas, ante los tribunales superiores de justicia, y contra las liquidaciones de las tasas, ante los juzgados, han prosperado, anulándose las disposiciones reglamentarias y las liquidaciones tributarias contrarias a la previsión de la Directiva.

Poco después, en el asunto France Telecom España / Diputación de Barcelona, el Juzgado Contencioso-Administrativo de Barcelona n.º 17 pidió al Tribunal de Justicia más aclaraciones sobre la tasa por la utilización del dominio público por empresas de telefonía. En este caso era la compañía France Telecom España la que impugnaba la tasa del Ayuntamiento de Guardiola de Berguedà por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local<sup>19</sup>.

El Tribunal de Justicia terminó respondiendo al juez barcelonés, mediante el auto *France Telecom España*, que el derecho de la Unión debe interpretarse, a la vista de la sentencia *Vodafone España* y *France Telecom España*, en el sentido de que es contraria a la aplicación de una tasa a los operadores que prestan servicios de comunicaciones electrónicas sin ser propietarios de dichos recursos.

En fin, siguen llegando al Tribunal de Justicia nuevas cuestiones prejudiciales que amenazan la recaudación local apoyándose en el régimen de

---

19. TJUE, auto de 30 de enero de 2014, France Telecom España / Organismo de Gestión Tributaria de la Diputación de Barcelona (C-25/13, EU:C:2014:58).

ayudas de Estado o en los límites que puedan imponer algunas directivas específicas<sup>20</sup>.

### 2.1.4

#### La armonización medioambiental y su aplicación en el ámbito local

Si ha habido un ámbito especialmente propicio para la aplicación del derecho de la Unión Europea en el ámbito local es el del medio ambiente. Así, las directivas de evaluación del impacto ambiental, las directivas sobre residuos y las directivas sobre saneamientos urbanos han tenido un significativo efecto, que se ha visto reflejado en la jurisprudencia europea que tiene origen en litigios en que están implicados entes locales españoles.

El Tribunal de Justicia dictó la sentencia *Ecologistas en Acción-CODA / Ayuntamiento de Madrid*, referida a la aplicación de las directivas 85/337/CEE y 97/11/CE sobre evaluación del impacto de proyectos en el medio ambiente<sup>21</sup>.

El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 22 de Madrid planteaba como cuestión prejudicial si los 15 proyectos en que se habían dividido las obras para la construcción de la vía de circunvalación denominada M-30 requerían el sometimiento a la evaluación de impacto ambiental.

El Tribunal de Justicia respondió que la Directiva prevé la evaluación de impacto ambiental de los proyectos de reforma y mejora de vías urbanas, tanto en los proyectos mencionados expresamente en la Directiva como en otros proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, en virtud de su naturaleza, de sus dimensiones o de su localización, y, en su caso, habida cuenta de su interacción con otros proyectos (apartado 46).

Ahora bien, el Tribunal de Justicia recuerda al juez contencioso-administrativo que una evaluación formal puede sustituirse por medidas equivalentes que cumplan las exigencias mínimas de la Directiva (apartado 50).

En un contexto muy similar se pronuncia la sentencia *Iberdrola Distribución Eléctrica*, en relación con la evaluación de un proyecto concreto de

20. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Tarragona ha planteado una cuestión prejudicial, poniendo en duda la legalidad de la tasa por la licencia de obras y el impuesto de instalaciones, construcciones y obras a la luz de la Directiva 2008/6/CE relativa a la liberalización de los servicios postales, e incluso en aplicación del régimen europeo de ayudas de Estado (Correos y Telégrafos / Ayuntamiento de Vilaseca, C-302/15).

21. TJCE, sentencia de 25 de julio de 2008, *Ecologistas en Acción-CODA / Ayuntamiento de Madrid* (C-142/07, *Rec. p.* I-6097, EU:C:2008:445).

ampliación de una subestación transformadora de tensión eléctrica<sup>22</sup>. El litigio enfrentaba al Ayuntamiento de Benferri con la Consejería de Infraestructuras del Gobierno valenciano, en relación con un proyecto de Iberdrola Distribución Eléctrica consistente en la construcción de líneas aéreas de transporte de energía eléctrica con un voltaje igual o superior a 220 kV, y una longitud superior a 15 kilómetros.

El Tribunal Superior de Justicia valenciano quería saber si la evaluación debía referirse a las líneas aéreas, o si también comprendía las subestaciones de transformación. La respuesta permitió al Tribunal de Justicia interpretar la Directiva 85/337/CEE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, señalando que, si bien la mera ampliación de una subestación transformadora de tensión eléctrica no figura, en cuanto tal, entre los proyectos de la Directiva, la obligación de evaluación de impacto ambiental tiene un ámbito de aplicación extenso y un objetivo amplio. A tal efecto, el Tribunal de Justicia subrayó que la Directiva exigía una apreciación global del impacto de los proyectos sobre el medio ambiente.

### 2.1.5

#### **El empleo público local y la influencia del derecho de la Unión Europea**

El acceso al empleo público no parecía un ámbito propicio para la aplicación del derecho de la Unión Europea, y menos aún en el ámbito local. Sin embargo, la interpretación del Tribunal de Justicia de las libertades económicas fundamentales, y la adopción de nuevas directivas de armonización de los derechos sociales, han permitido consolidar determinados derechos.

La sentencia *Jiménez Melgar* reconoció a una trabajadora a tiempo parcial del Ayuntamiento gaditano de Los Barrios los derechos, derivados de la Directiva 92/85/CEE, de protección de la maternidad de la trabajadora en caso de despido<sup>23</sup>. El Tribunal de Justicia subrayó el efecto directo de la Directiva, de tal modo que confiere a los particulares derechos que pueden invocar ante un juez contra las autoridades nacionales, en este caso contra el Ayuntamiento (apartados 32 y 34).

22. TJUE, sentencia de 27 de marzo de 2014, Ayuntamiento de Benferri / Consejería de Infraestructuras y Transporte de la Generalitat Valenciana e Iberdrola Distribución Eléctrica SAU (C-300/13, EU:C:2014:188).

23. TJCE, sentencia de 4 de octubre de 2001, María Luisa Jiménez Melgar / Ayuntamiento de Los Barrios (C-438/99, EU:C:2001:509).

El Tribunal de Justicia también conoció por vía prejudicial de varios asuntos en que estaban implicados ayuntamientos y se planteaba la aplicación de la Directiva relativa a los derechos de los trabajadores en el caso de que haya habido un traspaso de empresas vinculadas a las Administraciones locales.

La sentencia *Sánchez Hidalgo* tiene su origen en el enfrentamiento de cinco trabajadoras de una concesionaria del Ayuntamiento de Guadalajara que, habiendo sido sucesora de la anterior concesionaria, las había contratado pero no les reconocía la antigüedad<sup>24</sup>.

El Tribunal de Justicia consideró que la Directiva 77/187/CEE, sobre el mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspasos de empresas, se aplica a una situación en la que el Ayuntamiento, que había adjudicado a una primera empresa la gestión de su servicio de ayuda a domicilio, decide, al expirar la concesión, conceder la gestión de dicho servicio a una segunda empresa, siempre y cuando la operación vaya acompañada de la transmisión entre ambas empresas de una entidad económica.

En la sentencia *UGT-FSP / Ayuntamiento de La Línea de la Concepción*, el Tribunal de Justicia profundiza en este concepto de transmisión de empresas respecto del rescate de una concesión municipal, y sus efectos sobre los derechos de los trabajadores y de sus representantes sindicales<sup>25</sup>.

Y lo mismo ha ocurrido en la sentencia *CLECE* con el mantenimiento de los derechos de los trabajadores, en el caso de la transmisión de una empresa al Ayuntamiento toledano de Cobisa<sup>26</sup>. Sin embargo, el Tribunal de Justicia consideró que no se aplicaba a una situación en la que un ayuntamiento, que había encargado la limpieza de sus dependencias a una empresa privada, decide poner fin al contrato celebrado con esta y realizar por sí mismo los trabajos de limpieza de dichas dependencias, contratando para ello nuevo personal.

En fin, el Juzgado de lo Social n.º 1 de Córdoba preguntó al Tribunal de Justicia por las diferencias salariales entre los distintos empleados municipales. Sin embargo, mediante el auto *Rivas Montes* el Tribunal de Justicia inadmitió la cuestión prejudicial, porque el derecho de la Unión Europea no afecta a la configuración que cada Estado miembro decida hacer del estatuto de los empleados públicos, sean funcionarios o laborales<sup>27</sup>.

24. TJCE, sentencia de 10 de diciembre de 2008, Francisca Sánchez Hidalgo y otros (C-173/96, EU:C:1998:595).

25. TJCE, sentencia de 29 de julio de 2010, UGT-FSP / Ayuntamiento de La Línea de la Concepción (C-151/09, EU:C:2010:452).

26. TJUE, sentencia de 20 de enero de 2011, CLECE (Ayuntamiento de Cobisa) (C-463/09, Rec. p. I-95, EU:C:2011:24).

27. TJUE, auto de 7 de marzo de 2013, Rafael Rivas Montes / Instituto Municipal de Deportes de Córdoba (IMDECO) (C-178/12, EU:C:2013:150).



En la sentencia *Vital Pérez*, el Tribunal de Justicia interpreta el derecho a la no discriminación por razón de la edad en el acceso al empleo en un ayuntamiento<sup>28</sup>. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 4 de Oviedo debía resolver un recurso para la protección de los derechos fundamentales, presentado por un aspirante a agente de la Policía Local de Oviedo que tenía 33 años. La convocatoria municipal, en aplicación de la ley autonómica asturiana, exigía como edad máxima de los aspirantes los 30 años, por lo que el Juzgado asturiano le preguntaba sobre la aplicación de la Directiva 2000/78/CE relativa a la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

El Tribunal de Justicia reconoce, en primer lugar, la existencia de un principio de no discriminación por razón de la edad, que debe considerarse un principio general del derecho de la Unión y que se ha concretado en la Directiva 2000/78 en el ámbito del empleo y la ocupación.

En segundo lugar, esta Directiva se aplica tanto al sector público como al privado en relación con el acceso al empleo, a la actividad por cuenta propia y al ejercicio profesional, incluidos los criterios de selección y las condiciones de contratación, independientemente de la rama de actividad y en todos los niveles de la clasificación profesional.

En tercer lugar, la cuestión sustancial era si el límite de los 30 años se aplicaba a los policías locales teniendo en cuenta que, en una sentencia anterior de 2010, la sentencia *Wolf*, el Tribunal de Justicia había considerado que este mismo límite de edad estaba justificado para acceder al puesto de bombero en Alemania<sup>29</sup>.

Por una parte, el Tribunal de Justicia consideró que, en aplicación de la Directiva, la posesión de capacidades físicas específicas es una característica relacionada con la edad. A tal efecto, el Tribunal de Justicia analizó las funciones de agente de la Policía Local que en determinados supuestos pueden requerir el empleo de la fuerza física. Sin embargo, es preciso saber si la legislación asturiana, al fijar tal límite de edad en 30 años, ha impuesto un requisito proporcionado, es decir, si este límite es apropiado para alcanzar el objetivo perseguido y si no va más allá de lo necesario para alcanzarlo.

Sin embargo, el Tribunal de Justicia comprueba que existe una disparidad manifiesta entre las normativas de las comunidades autónomas relativas a los agentes de la Policía Local, en lo que atañe a la fijación de una edad máxima para acceder a esta profesión: algunas normas autonómicas la fijan

28. TJUE, sentencia de 13 de noviembre de 2014, Mario Vital Pérez / Ayuntamiento de Oviedo (C-416/13, ECLI:EU:C:2014:2371).

29. TJUE (Gran Sala), sentencia de 12 de enero de 2010, Colin Wolf / Stadt Frankfurt am Main (C-229/08, *Rec.* p. I-1, EU:C:2010:3).



en 30 años de edad o más (35, 36 o 40 años), mientras que otras comunidades autónomas habían optado por no fijar límite alguno. También el Gobierno español confirmó que había suprimido el requisito relativo a la edad máxima de 30 años para el acceso a la función de agente de la Policía Nacional. Y, por último, si bien en la sentencia *Wolf* se había considerado proporcionada la edad máxima de 30 años, en el caso de los bomberos se exigía una capacidad física “excepcionalmente elevada”, mientras que las capacidades que deben tener los agentes locales para poder cumplir algunas de estas funciones no son siempre comparables. En consecuencia, al fijar dicho límite de edad en 30 años para acceder a agente de la Policía Local, la ley asturiana impuso un requisito desproporcionado.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia examina si la diferencia de trato por razón de la edad puede justificarse por un objetivo legítimo vinculado, concretamente, a las políticas de empleo, al mercado de trabajo y a la formación profesional. A juicio del Tribunal de Justicia la ley asturiana no se refiere a objetivo alguno, pero tampoco del contexto general de esta medida se deducen la legitimidad, idoneidad y necesidad de los medios empleados para lograr dicho objetivo. Por ejemplo, con el límite de edad no se pretende mantener una estructura de edades equilibrada promoviendo, por ejemplo, nuevos contratos. Pero si bien podría justificarse por los requisitos de formación del puesto, o por la necesidad de un período de actividad razonable previo a la jubilación o al pase a la segunda actividad, no se ha justificado que para conseguir esto se requiera un límite de edad de contratación. Y por lo que se refiere al objetivo de garantizar un período de actividad razonable previo a la jubilación, como está fijada a los 65 años, no puede considerarse que el límite de los 30 años sea necesario.

En consecuencia, y a juicio del Tribunal de Justicia, el límite de 30 años para presentarse a las pruebas de acceso a agente de la Policía Local es contrario al principio de no discriminación por razón de la edad, y no está justificado.

En estos momentos, está pendiente ante el Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial del Tribunal Superior de Justicia vasco por la que pretende saber la interpretación de la Directiva 1999/70/CE, sobre el trabajo de duración determinada, cuando se ha producido un encadenamiento de contratos temporales de un arquitecto municipal<sup>30</sup>.

---

30. TJUE, C-197/15, Juan Carlos Castrejana López / Ayuntamiento de Vitoria.

## 2.2

### La gestión de los fondos europeos por los entes locales españoles

Los fondos europeos constituyen un apoyo fundamental de las políticas desarrolladas en la Unión Europea, y están vinculados a la política agrícola (Fondo Europeo Agrícola de Garantía, FEAGA) y de desarrollo rural (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, FEADER), a la política regional (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, FEDER, y el Fondo de Cohesión), o a la política social, como el Fondo Social Europeo. Por tanto y en muchos ámbitos las políticas de la Unión coinciden con las políticas municipales, en particular en lo que se refiere al desarrollo rural, la cohesión medioambiental o, en fin, la formación y el empleo.

La gestión de los fondos europeos pretendió centralizarse en un primer momento, pero la dimensión prácticamente inabarcable para la burocracia de la Comisión Europea hizo que se desistiese de este propósito. En estos momentos más del 80 % de los fondos europeos se canalizan a través de las autoridades nacionales, incluidas las Administraciones locales.

Aun cuando este ámbito de la gestión de los fondos europeos siempre estuvo lejos de una regulación detallada, el Tribunal de Justicia ha explicado en la sentencia *Liivimaa Lihaveis MTÜ*, dictada en respuesta a una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Tartu, en Estonia, el alcance del control jurisdiccional de la gestión nacional de los fondos europeos.

Por una parte, el Tribunal de Justicia considera que el Tribunal General no es competente para conocer de un recurso de anulación dirigido contra una decisión de un comité de seguimiento por la que se desestima una solicitud de subvención. Por otra parte, el Tribunal de Justicia insiste en que todos los actos de aplicación del derecho de la Unión Europea están sometidos al control jurisdiccional.

Por tanto, a juicio del Tribunal de Justicia es contrario al Reglamento n.º 1083/2006 y al artículo 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión un manual del programa adoptado por un comité de seguimiento en el marco de un programa operativo celebrado entre dos Estados miembros y dirigido a promover la cooperación territorial europea que disponga que no puede ser recurrida la decisión de este Comité de seguimiento que desestime una solicitud de subvención.

En este sentido, el Tribunal de Justicia determina que la adopción de dicho manual entra dentro del ámbito de aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión. Seguidamente, considera que el artículo 47.1 de la Carta dispone que toda persona cuyos derechos y libertades garantizados

por el derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva.

Asimismo, el artículo 19.1.2 de la Carta obliga a los Estados miembros a establecer las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el derecho de la Unión. Por tanto, cuando la desestimación de una solicitud de subvención por parte del Comité de seguimiento tiene como consecuencia que el solicitante queda definitivamente apartado del procedimiento de concesión de subvenciones cofinanciadas por la Unión, sin que se le comunique posteriormente decisión alguna, y, sin embargo, no cabe recurso contra las decisiones del Comité de seguimiento, supone que el solicitante quede indefenso e inerte.

La cuantía de los fondos europeos aplicados en España ha sido considerable en los últimos 30 años. Ahora bien, las Administraciones más beneficiadas han sido, sin lugar a dudas, la Administración central y las Administraciones autonómicas, quedando los entes locales relegados a un discreto segundo plano.

Inicialmente la lucha entre el Estado central y las comunidades autónomas hubo de ser dirimida por el Tribunal Constitucional, que estableció la sencilla norma de que la gestión de los fondos europeos en España corresponde a aquella Administración que sea competente de conformidad con el reparto interno de competencias.

En todo caso, los fondos más importantes, en particular los estructurales y de cohesión, también se han canalizado a través de las Administraciones locales.

De los datos disponibles resulta que, por ejemplo, a través del FEDER se han dedicado al desarrollo local durante el período comprendido entre 2007 y 2012 más de 881 millones de euros, lo que representó alrededor del 5 % de las intervenciones del FEDER realizadas a través, sobre todo, de las Administraciones autonómicas y central<sup>31</sup>.

En el caso del Fondo de Cohesión, para el mismo período de 2007 a 2012 se gestionaron a través de las Administraciones locales 608,31 millones de euros, pero no alcanzó el 10 % de todo el Fondo de Cohesión aplicado en España<sup>32</sup>.

31. MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Relaciones financieras entre España y la Unión Europea: 2013*, Dirección General de Fondos Comunitarios, Centro de Publicaciones, Madrid, 2014, p. 111; disponible en [http://www.dgfc.sgpg.meh.es/sitios/dgfc/es-ES/rpue/rfeue/Documents/Relaciones\\_Financieras\\_entre\\_Espa%C3%B1a\\_y\\_la\\_UE\\_2013.pdf](http://www.dgfc.sgpg.meh.es/sitios/dgfc/es-ES/rpue/rfeue/Documents/Relaciones_Financieras_entre_Espa%C3%B1a_y_la_UE_2013.pdf) (última consulta: 30/6/2015).

32. MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Relaciones financieras entre España y la Unión Europea: 2013*, ob. cit., p. 115.

En fin, a través del Fondo estructural agrícola y para el período 2007 a 2012 se canalizaron a través de las Administraciones locales 241 millones de euros, es decir, poco más del 10 % del gasto en este ámbito<sup>33</sup>.

### 3

#### **La responsabilidad por el incumplimiento del derecho de la Unión Europea y su derivación financiera a los entes locales españoles**

El incumplimiento del derecho de la Unión Europea debe tener por definición consecuencias efectivas y, en todo caso, disuasorias. La aplicación de este principio básico de cualquier derecho requirió una importante evolución en la Unión Europea, cuyo origen está en las organizaciones internacionales, pero cuya etapa intergubernamental ya ha sido superada, en lo que a esto se refiere, gracias a la *jurisprudencia Francovich* (1991), a la introducción de un procedimiento de ejecución forzosa de sentencias declarativas de incumplimiento del Tribunal de Justicia (1993), y a la aplicación de correcciones financieras para el caso de irregularidades en la gestión de los fondos europeos (1995).

La aplicación efectiva de este régimen europeo de responsabilidades obligó a que en España se introdujese, recientemente, un procedimiento general de derivación de responsabilidades financieras que ya se ha aplicado a partir de 2014. El caso significativo de las denominadas “vacaciones fiscales vascas” terminó con el pago por las diputaciones forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya de 30 millones de euros de la sanción económica que el Tribunal de Justicia había impuesto a España.

A continuación examino tres supuestos en que procede el pago de una indemnización por violación del derecho de la Unión, el abono de una sanción económica por no ejecutar una sentencia declarativa de incumplimiento del Tribunal de Justicia, o, en fin, la asunción financiera de las correcciones aplicadas por irregularidades en la gestión de los fondos europeos. Para concluir explico el procedimiento de derivación de responsabilidades aplicado de manera efectiva en España desde 2014, y que también tiene repercusión en el ámbito local.

---

33. MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Relaciones financieras entre España y la Unión Europea: 2013*, ob. cit., p. 126.

### 3.1

#### El derecho de indemnización derivado del incumplimiento del derecho de la Unión por los entes locales

La aplicación de la *jurisprudencia Francovich* a los entes locales no plantea, en la práctica, mayores problemas de los explicados reiteradamente por el Tribunal de Justicia<sup>34</sup>. En realidad, esta jurisprudencia expresa de qué modo el derecho de la Unión Europea alcanza su madurez hasta el punto de que la violación del derecho de la Unión Europea puede dar lugar, de cumplirse tres requisitos, al derecho de indemnización de los particulares afectados. En el caso de los entes locales, los requisitos son los mismos que en todos los demás casos planteados en cualquier Estado miembro de la Unión Europea; únicamente tienen como particularidad la necesidad de que se determine en cada uno de los derechos nacionales los procedimientos que deben seguirse<sup>35</sup>.

Para explicar esta dimensión esencial del derecho de la Unión Europea, me refiero al auto *León Medialdea* tal como fue resuelto por el Tribunal de Justicia, y que aborda una situación muy frecuente en la vida local española<sup>36</sup>.

Marta León Medialdea fue contratada en 2001 por el Ayuntamiento granadino de Huétor Vega para trabajar en un periódico y una emisora. En 2004 se sustituyó el contrato laboral por otro, pero en 2012 el Ayuntamiento aprobó una modificación de la relación de puestos de trabajo debido al cierre de la radio local y a la reducción de personal en el periódico municipal. La amortización del puesto suponía el fin del contrato, sin que se previese indemnización alguna. El Juzgado de lo Social n.º 1 de Granada, que debía resolver la demanda contra la actuación municipal, acudió al Tribunal de Justicia pidiéndole que interpretase la Directiva 1999/70/CE sobre el trabajo de duración determinada.

El Tribunal de Justicia observa, en primer lugar, que la Directiva es aplicable a una trabajadora que ha encadenado dos contratos temporales y que mantiene una “relación laboral de carácter indefinido no fijo” con un ayuntamiento.

34. ORDÓÑEZ SOLÍS, D., “La reclamación en España de la indemnización de los particulares por violación del derecho de la Unión Europea”, *Boletín de información del Ministerio de Justicia* n.º 2048, 2007, pp. 3995-4030.

35. ORDÓÑEZ SOLÍS, D., “La vía indemnizatoria como remedio por la violación del derecho europeo y la jurisprudencia tributaria española”, en *La recepción del derecho de la Unión Europea en España, Liber amicorum Antonio Martínez Lafuente*, La Ley, Madrid, 2013, pp. 157-186.

36. TJUE, auto de 11 de diciembre de 2014, León Medialdea / Ayuntamiento de Huétor Vega (C-86/14, ECLI:EU:C:2014:2447).

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia considera que la Directiva no impone una obligación general de transformar los contratos de trabajo de duración determinada en contratos por tiempo indefinido. Sin embargo, la normativa española que permite amortizar la plaza de una trabajadora sin abonarle indemnización es contraria a la Directiva. Esto se debe a que los derechos nacionales deben prever alguna medida que garantice la protección de los trabajadores frente al abuso del encadenamiento de contratos temporales.

Por tanto, la única salida que indica el Tribunal de Justicia es la indemnización, y corresponde al juez granadino buscar la solución. Para ello debe tener en cuenta que las sanciones aplicadas deben tener carácter suficientemente efectivo y disuasorio para garantizar la plena eficacia de la Directiva. Es decir, el juez de lo Social debe adoptar “una medida adecuada para sancionar el uso abusivo por parte de la Administración Pública de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada”. Para ello el juez de Granada debe tener en cuenta la totalidad del derecho español y aplicar los métodos de interpretación reconocidos, es decir, debe hacer todo lo que esté en sus manos para garantizar la plena efectividad de la Directiva y alcanzar una solución conforme con sus objetivos. Todo parece indicar que la mejor solución que debe adoptar el juez granadino es la indemnizatoria por el equivalente para supuestos muy similares.

Ahora bien, el Tribunal de Justicia insinúa que, de ver rechazada su demanda, Marta León Medialdea podría iniciar un procedimiento de responsabilidad patrimonial basado, precisamente, en la violación del derecho de la Unión Europea, con el fin de obtener la indemnización de los daños causados por la defectuosa transposición de la Directiva en el derecho español.

Ciertamente y en nuestro ordenamiento se plantea contra quién debería dirigirse esta acción de responsabilidad patrimonial. Todo hace pensar que tal responsabilidad deriva del legislador estatal y que, por tanto, debería presentarse la reclamación administrativa ante el Consejo de Ministros, y, en caso de que la respuesta sea negativa o insatisfactoria, quedaría abierto el recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo. Una eventual indemnización a cargo de la Administración del Estado no podría derivarse al Ayuntamiento granadino, que poco más puede hacer que cumplir la legislación estatal.

No obstante, para el caso de que el origen de la responsabilidad del Estado por la violación del derecho de la Unión fuese clara y directamente el Ayuntamiento, también podría seguir el mismo procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Estado, que, en su caso, podría intentar resarcirse con posterioridad frente al propio Ayuntamiento. Sin em-

bargo, no puede descartarse una acción de responsabilidad frente al propio Ayuntamiento, en este caso ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, que no tendría, ciertamente, acción de derivación de responsabilidades financieras.

Las distintas opciones no resultan muy claras: acumular la acción de responsabilidad a la acción judicial ordinaria, ensayar la reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Estado, o iniciar la reclamación de responsabilidad patrimonial frente al propio ente local. Y tampoco existe una vía interna, que esté bien definida, de derivación de responsabilidad en el derecho español.

### 3.2

#### **Las sanciones económicas por incumplimiento de sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y los entes locales**

Hubo que esperar a que el Tratado de Maastricht reforzase en 1993 el carácter disuasorio del procedimiento por incumplimiento, que hasta ese momento tuvo naturaleza meramente declarativa. De este modo, el eventual incumplimiento de una sentencia del Tribunal de Justicia permite ahora la intervención de la Comisión Europea, que está facultada para solicitar y proponer al Tribunal de Justicia que imponga una multa coercitiva o una suma a tanto alzado por la inejecución de la sentencia que declara la infracción por un estado miembro del derecho de la Unión Europea.

La primera vez que se aplicó este procedimiento judicial se hizo con Grecia en virtud de la sentencia de 4 de julio de 2000 que constataba cómo, a pesar de haberse declarado el incumplimiento de una directiva en una sentencia previa relativa a la tolerancia de un vertedero en Kurupitos, no se había ejecutado esta segunda sentencia, cerrando definitivamente el vertedero<sup>37</sup>.

Numerosas sentencias del Tribunal de Justicia declaran el incumplimiento por España del derecho de la Unión Europea, y esta violación tiene su origen en algunos casos en una acción u omisión de un ente local. No obstante, y hasta el momento, solo una de las tres sentencias que han impuesto a España sanciones económicas tiene su origen propiamente en comportamientos de los entes locales inejecutando una sentencia declarativa de un incumplimiento.

---

37. TJCE, sentencia de 4 de julio de 2000, Comisión / Grecia (incumplimiento de la sentencia sobre el vertedero de Kurupitos) (C-387/97, *Rec.* p. I-5047).



Así pues, analizo los supuestos en que se ha declarado el incumplimiento por España del derecho de la Unión como consecuencia de actuaciones atribuibles a los entes locales, con el fin de exponer, seguidamente, cómo se han impuesto sanciones económicas por incumplimiento de las sentencias declarativas.

### 3.2.1

#### La primera sentencia que declara el incumplimiento del derecho europeo

Probablemente el ámbito del medio ambiente sea el más característico para observar cómo los entes locales están en el origen de incumplimientos de España declarados por el Tribunal de Justicia.

Numerosas sentencias se refieren al incumplimiento de directivas sobre vertederos, aguas residuales urbanas, fauna y evaluación del impacto ambiental.

Respecto de los vertederos, en la sentencia de 12 de junio de 2003 el Tribunal de Justicia constató el incumplimiento por España de la Directiva 75/442/CEE relativa a los residuos, al no haber adoptado las medidas necesarias para eliminar los vertederos de Torreblanca, San Lorenzo de Tormes, Santalla del Bierzo, Sa Roca y Campello<sup>38</sup>.

La sentencia de 28 de abril de 2005 también declaró el incumplimiento de España de las directivas 75/442, 91/689 y 1999/31, al mantener los vertederos de Punta de Ávalos en La Gomera y de Olvera en Cádiz<sup>39</sup>.

La sentencia de 24 de mayo de 2007 se refiere a vertederos ilegales e incontrolados en varios puntos de Almería (Níjar, Hoyo de Miguel y Cueva del Mojón)<sup>40</sup>. El Tribunal de Justicia comprobó que estos tres vertederos habían sido clausurados, pero con posterioridad al plazo fijado por la Comisión Europea, por lo que España había incumplido las obligaciones de las directivas 75/442 y 1999/31.

En cuanto al tratamiento de aguas residuales urbanas, la sentencia de 8 de septiembre de 2004 consideró que en Andalucía se habían vulnerado las directivas 91/271 y 91/676. En este caso no se habían sometido las aguas residuales urbanas de la aglomeración de Vera a un tratamiento más riguroso,

38. TJCE, sentencia de 12 de junio de 2003, Comisión / España (incumplimiento de la Directiva 75/442 de residuos y los vertederos) (C-446/01, *Rec.* p. I-6053).

39. TJCE, sentencia de 28 de abril de 2005, Comisión / España (vertederos en Canarias y Andalucía) (C-157/04, no publicada en la *Recopilación*).

40. TJCE, sentencia de 24 de mayo de 2007, Comisión / España (vertederos de Níjar, Hoyo de Miguel y Cueva del Mojón en la provincia de Almería) (C-361/05, EU:C:2007:298).



ni se había declarado la Rambla de Mojácar como zona vulnerable<sup>41</sup>. La sentencia de 14 de abril de 2011 declaró el incumplimiento por España de la Directiva 91/271, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas en más de 30 aglomeraciones urbanas en Andalucía, Asturias, Canarias, Cataluña, Ceuta, Valencia, Galicia y País Vasco<sup>42</sup>.

En términos similares, en la sentencia de 15 de diciembre de 2005 el Tribunal de Justicia estimó parcialmente un recurso por incumplimiento, al considerar que no se había adoptado un programa de reducción de la contaminación de las aguas para cría de moluscos para la Ría de Vigo, vulnerando de este modo la Directiva 79/923; en cambio, desestimó la demanda de la Comisión Europea por incumplimiento de la Directiva 76/160/CEE, relativa a la calidad de las aguas de baño, por la designación como zonas de baño de tres playas del municipio pontevedrés de Moaña<sup>43</sup>.

En materia de fauna y flora, el Tribunal de Justicia declaró el incumplimiento por España, dado que la Orden foral de Guipúzcoa autorizaba la caza de la paloma torcaz durante su trayecto de regreso a los lugares de cría (denominada “caza a contrapasa”), y a pesar de que, según alegaba el Gobierno español, los tribunales consideraban que esta práctica era conforme con la normativa de caza<sup>44</sup>.

Por último, el Tribunal de Justicia declaró el incumplimiento de la Directiva sobre evaluación de proyectos con impacto medioambiental como consecuencia de actuaciones locales.

Así, por ejemplo, la sentencia de 8 de septiembre de 2005 declaró el incumplimiento de las directivas 85/337 y 80/778, al no haber realizado una evaluación de impacto previa a la construcción o modificación de las instalaciones porcinas de la zona del Baix Ter, y al haber sobrepasado, en varias redes públicas de distribución de agua de la misma área, la concentración máxima admisible del parámetro “nitratos”, y también por haber excluido global y definitivamente de la obligación de evaluación a una o varias clases de proyectos<sup>45</sup>.

41. TJCE, sentencia de 8 de septiembre de 2004, Comisión / España (incumplimiento de las directivas 91/271 y 91/676 en Vera y Mojácar) (C-416/02, *Rec.* p. I-7487, apartado 110).

42. TJUE, sentencia de 14 de abril de 2011, Comisión / España (incumplimiento de la Directiva 91/271 sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas) (C-343/10, *Rec.* p. I-60, EU:C:2011:260).

43. TJCE, sentencia de 15 de diciembre de 2005, Comisión / España (incumplimiento por no haber adoptado un programa de reducción de la contaminación de las aguas para cría de moluscos para la Ría de Vigo) (C-26/04, *Rec.* p. I-11059, EU:C:2005:772).

44. TJCE, sentencia de 9 de junio de 2005, Comisión/España (caza a la contrapasa: paloma torcaz) (C-135/04, EU:C:2005:374).

45. TJCE, sentencia de 8 de septiembre de 2005, Comisión / España (contaminación del acuífero del Ter en el Empordà de Girona) (C-121/03, *Rec.* p. I-7569, apartado 113).

En su sentencia de 16 de marzo de 2006 el Tribunal de Justicia constató el incumplimiento de la Directiva de impacto, al permitir la construcción de un centro de ocio en Paterna sin haberlo sometido a evaluación<sup>46</sup>. En este caso comprobó que, en vista de sus dimensiones, naturaleza y localización, no se podía excluir, de entrada, que este tipo de proyecto pudiera tener repercusiones importantes en el medio ambiente. Y este incumplimiento se debía a que la legislación española en materia de medio ambiente no se ajustaba a la Directiva 85/337, al no obligar a las autoridades competentes a determinar si la ejecución de proyectos de urbanización, incluida la construcción de centros comerciales y de aparcamientos en zonas urbanas, conllevaba el riesgo de provocar efectos importantes en el medio ambiente, y, de ser así, a someter estos proyectos a una evaluación de impacto ambiental.

### 3.2.2

#### **La segunda sentencia que impone sanciones económicas por la inejecución**

Una vez declarado el incumplimiento por el Tribunal de Justicia, es precisa la ejecución de la sentencia. De modo que, si transcurre el tiempo sin que se haya cumplido la sentencia, la Comisión Europea puede solicitar al Tribunal de Justicia que imponga sanciones económicas de dos tipos: multas coercitivas y sumas a tanto alzado, para incentivar y conseguir que se acabe con el incumplimiento.

El único supuesto en que están implicados entes locales españoles respecto de los cuales consta ya una sentencia declarativa de 2006<sup>47</sup>, y con posterioridad la Comisión Europea consigue en 2014 la imposición de una sanción de 30 millones de euros, es el denominado asunto de las “vacaciones fiscales vascas”<sup>48</sup>.

En 2001, la Comisión Europea adoptó seis decisiones por las que declaraba que determinadas ventajas fiscales otorgadas por las tres diputaciones forales vascas, que consistían en un crédito fiscal del 45 % de las inversiones, aplicable al impuesto sobre sociedades, eran ayudas ilegales e incompatibles

46. TJCE, sentencia de 16 de marzo de 2006, Comisión / España (incumplimiento de la Directiva de impacto al construir un centro de ocio en Paterna) (C-332/04, *Rec.* p. I-40, apartado 87).

47. TJCE, sentencia de 14 de diciembre de 2006, Comisión / España (incumplimiento de las decisiones de la Comisión sobre ayudas ilegales) (C-485/03 a C-490/03, EU:C:2006:777).

48. TJUE (Gran Sala), sentencia de 13 de mayo de 2014, Comisión / España (multa por no recuperar las ayudas de las “vacaciones fiscales vascas”) (C-184/11, EU:C:2014:316).

con el mercado común, y debían ser recuperadas por las autoridades españolas.

Ante la falta de recuperación de las ayudas ilegales e incompatibles, el Tribunal de Justicia declaró en la sentencia de 14 de diciembre de 2006 que España había incumplido su obligación de recuperación de tales ayudas.

Transcurrido un tiempo, y dado que no se recuperaron las ayudas ilegales, la Comisión Europea inició un procedimiento de ejecución forzosa de la sentencia declarativa de incumplimiento, proponiendo al Tribunal de Justicia que impusiese a España una multa coercitiva por importe de 236 044,80 euros por cada día de retraso en la ejecución de la sentencia, y una suma a tanto alzado calculada a razón de 25 817,40 euros por el número de días de persistencia de la inejecución de la sentencia de 2006.

Finalmente, el Tribunal de Justicia solo accedió a imponer una suma a tanto alzado de 30 millones de euros. Por una parte, el Tribunal de Justicia constató el incumplimiento de la sentencia de 2006 que declaraba el incumplimiento de la recuperación de las ayudas ilegales, en los términos ordenados por las decisiones de la Comisión de 2001.

El Tribunal de Justicia argumentó, por un lado y respecto de la implicación de las Administraciones forales, que “el reparto de competencias entre el poder central y el poder regional en el ámbito interno no afecta a la aplicación del artículo 260 TFUE, en la medida en que el Estado miembro de que se trate es el único responsable, frente a la Unión Europea, del cumplimiento de las obligaciones que resultan del derecho de la Unión” (apartado 43).

Y, por otro lado, el Tribunal de Justicia se pronunció sobre la procedencia de imponer a España una suma a tanto alzado que solicitaba la Comisión, con el fin de prevenir de manera efectiva “que en el futuro se repitan infracciones análogas del derecho de la Unión”, por lo que pretendía “la adopción de una medida disuasoria, como la condena al pago de una suma a tanto alzado”.

El Tribunal de Justicia subrayó que le correspondía determinar las sanciones apropiadas, es decir, tiene “una amplia facultad de apreciación para decidir si procede o no imponer una sanción de este tipo y, en caso afirmativo, la cuantía de esta” (apartado 60).

Y para ello el Tribunal de Justicia tiene en cuenta la duración del incumplimiento, la gravedad de la infracción y los antecedentes de incumplimiento de España. Por todo ello, el Tribunal de Justicia fija equitativamente, dice que después de “una justa apreciación de las circunstancias del caso”, la suma a tanto alzado en 30 millones de euros (apartado 83).

En este supuesto, la responsabilidad originaria de la suma a tanto alzado es la falta de recuperación de las ayudas ilegales concedidas por las diputa-

ciones vascas. Por tanto, fue preciso proceder a una derivación de responsabilidades del Estado a las diputaciones, que, finalmente, asumieron el pago de los 30 millones de euros.

### 3.2.3

#### **Las correcciones financieras en la gestión de los fondos europeos por los entes locales**

Las irregularidades en la gestión de los fondos europeos son susceptibles de ser corregidas por la Comisión Europea, mediante deducciones de las subvenciones ya concedidas. De hecho, la Comisión Europea hace cuantiosas reducciones que aplica de manera especial a Estados miembros como España, que es, con diferencia, el más afectado por tales deducciones. Del mismo modo que la gestión de parte de los fondos europeos se encomienda a los entes locales españoles, parece justificado que, para las reducciones que se hagan y tengan su causa en la actuación de un ente local, sea este quien asuma las consecuencias financieras.

De acuerdo con los datos de la Comisión Europea, en 2012 se aplicaron a España un 58 % de todas las correcciones, y la devolución de fondos por las Administraciones españolas alcanzó la cifra de 2172 millones; en 2013 el porcentaje fue del 30 %, y significó una devolución de 717 millones de euros<sup>49</sup>.

El Gobierno español también reconoce que en la gestión de los fondos europeos por las distintas Administraciones españolas de 2007 a 2012 tuvo que devolver 748 millones de euros; en 2008 las correcciones aplicadas a España fueron de más de 288 millones de euros, es decir, un 13 % del Fondo agrícola gestionado ese año en España<sup>50</sup>.

Las correcciones financieras son decisiones administrativas adoptadas por la Comisión Europea, que quedan sometidas al control del Tribunal General en primera instancia y al Tribunal de Justicia en casación. En algunas ocasiones las correcciones financieras adoptadas por la Comisión Europea tienen su origen en irregularidades cometidas por los entes locales. Así se ha puesto de manifiesto en varios asuntos que han llegado al Tribunal General y al Tribunal de Justicia.

49. COMISIÓN EUROPEA, *EU budget 2013. Financial Report*, Luxemburgo, 2014, p. 129.

50. MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Relaciones financieras entre España y la Unión Europea: 2013, ob. cit.*, p. 121.

El Tribunal General confirmó la decisión de la Comisión Europea de reducir las subvenciones concedidas por el FEOGA-Orientación en un 2 % de los gastos del programa Leader en Aragón, debido a que no se había establecido un sistema de documentación de los controles efectuados *in situ*<sup>51</sup>. En este caso se trataba de un programa gestionado por los grupos de acción local de Aragón en Los Monegros, Segorbe, Calatayud, etc. El Tribunal General confirma que “los Estados miembros asumen en primer lugar la responsabilidad del control financiero de la intervención, asegurándose en especial de que las intervenciones se gestionan de conformidad con el conjunto de la normativa aplicable” (apartado 76).

Asimismo, el Tribunal General confirmó correcciones financieras a las subvenciones del Fondo de Cohesión en varios proyectos de construcción de la línea del AVE hasta Barcelona. En particular, la Comisión Europea aplicó correcciones de casi dos millones y medio de euros porque se habían superado los umbrales de ruido por crecimiento urbanístico y por obras adicionales derivadas del cambio del PGOU del Ayuntamiento de Santa Oliva<sup>52</sup>. Frente a las alegaciones del Gobierno español de que en esta materia no tenía competencias, el Tribunal General advirtió: “el Reino de España no puede fundarse en el hecho de que, en derecho español, la aprobación del PGOU sea competencia de las comunidades autónomas y los municipios y que los proyectos de infraestructuras ferroviarias deban tener en cuenta la planificación urbanística llevada a cabo por los municipios cuyo territorio debe atravesar una vía férrea para justificar el incumplimiento del artículo 20 de la Directiva 93/38 (sobre contratos públicos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones)” (apartado 89).

No obstante, en casación el Tribunal de Justicia anuló la decisión de la Comisión Europea, por no haber respetado el plazo del procedimiento<sup>53</sup>.

El Fondo de Cohesión concedió al Ayuntamiento de Zaragoza una subvención de cerca de 9 millones de euros para realizar obras de saneamiento. Sin embargo, la Comisión Europea comprobó que ninguno de los 35 anuncios de licitación de las obras se había publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, por lo que decidió reducir en 3 millones de euros la subvención concedida. Recurrida la decisión ante el Tribunal General, este la confirmó

51. TGUE, sentencia de 14 de diciembre de 2011, España / Comisión (programa Leader en Aragón) (T-106/10, EU:T:2011:740).

52. TGUE, sentencia de 31 de enero de 2013, España / Comisión (correcciones del Fondo de Cohesión por ruido y ordenación urbana) (T-540/10, EU:T:2013:47).

53. TJUE, sentencia de 4 de septiembre de 2014, España / Comisión (corrección del Fondo de Cohesión anulada por incumplimiento del plazo) (C-197/13 P, EU:C:2014:2157).

en 2013<sup>54</sup>. No obstante, en 2014 el Tribunal de Justicia la anuló, debido a que la Comisión Europea había incumplido el plazo para adoptar las correcciones financieras<sup>55</sup>.

Lo mismo ocurrió con las subvenciones del Fondo de Cohesión para proyectos de abastecimiento de agua, en distintos proyectos de la Administración autonómica andaluza. Al advertir la Comisión Europea fraccionamientos indebidos de los contratos y la falta de publicación de los anuncios, decidió reducir la ayuda en cerca de 8 millones de euros. El Tribunal General confirmó en 2013 la decisión de la Comisión<sup>56</sup>, pero el Tribunal de Justicia en 2014 la anuló por caducidad del expediente relativo a las correcciones<sup>57</sup>.

En estos supuestos la cuestión clave radica en determinar quién responderá en último término de tales reducciones: se aplican a España, pero, ciertamente, deben afectar a la autoridad administrativa responsable de la gestión de los distintos proyectos. Pues bien, para este tipo de supuestos se han establecido distintos procedimientos de derivación de responsabilidades, el último de los cuales, establecido a partir de 2012, explico a continuación.

### 3.2.4

#### **El régimen español de derivación de las responsabilidades financieras y los entes locales**

El cierre del sistema europeo de responsabilidad alertó hace algunos años a las autoridades españolas de la necesidad de establecer un principio de reparto interno de responsabilidades entre los distintos niveles de Gobierno, estatal, autonómico y local. Aun cuando tal principio se enunció en numerosas leyes estatales, su concreción no se realizó más que progresivamente: primero en relación con las correcciones financieras; y luego, con las sanciones por la inexecución de sentencias declarativas de incumplimiento<sup>58</sup>. No obstante,

54. TGUE, sentencia de 11 de julio de 2013, España / Comisión (Fondo de Cohesión y Ayuntamiento de Zaragoza) (T-358/08, EU:T:2013:371).

55. TJUE, sentencia de 4 de diciembre de 2014, España / Comisión (C-513/13 P, EU:C:2014:2412) (anulación de la reducción del Fondo de Cohesión en Zaragoza por incumplimiento de un plazo por la Comisión).

56. TGUE, sentencia de 29 de mayo de 2013, España / Comisión (abastecimiento de agua en Granada y Málaga y Fondo de Cohesión) (T-384/10, EU:T:2013:277).

57. TJUE, sentencia de 22 de octubre de 2014, España / Comisión (C-429/13P, EU:C:2014:2310) (anulación de la reducción del Fondo de Cohesión por incumplimiento del plazo de la Comisión).

58. ORDÓÑEZ SOLÍS, D., “¿Cómo se derivan entre las Administraciones españolas las responsabilidades financieras por el incumplimiento del derecho de la Unión Europea?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 51, Madrid, mayo/agosto (2015), pp. 537-572.

en estos momentos no está claro el procedimiento para derivar las responsabilidades financieras en el caso de que se aprecie en España, y por las Administraciones y los tribunales españoles, la responsabilidad patrimonial por violación del derecho de la Unión Europea.

El vigente régimen de responsabilidad por violación del derecho de la Unión Europea está enunciado en la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF)<sup>59</sup>, y ha sido desarrollado mediante un procedimiento específico en virtud del Real Decreto 515/2013<sup>60</sup>.

La LOEPSF estableció una cláusula general, contenida en la disposición adicional 2.ª, de derivación de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea, que se aplica a las correcciones financieras y a las sanciones económicas por inejecución de sentencias declarativas de incumplimiento.

Esta cláusula es una reproducción de las establecidas en numerosas leyes sectoriales anteriores, pero, a diferencia de estas, diseña un procedimiento administrativo de derivación de responsabilidades financieras cuya resolución encomienda al Consejo de Ministros, residenciando de este modo los eventuales litigios en el Tribunal Supremo<sup>61</sup>.

El Real Decreto 515/2013 regula un procedimiento que, como se señala en su preámbulo, “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”.

A tal efecto, el Real Decreto expresa un concepto de sanción que resulta particularmente amplio y aplicable, por tanto, a las correcciones financieras y a las sanciones económicas por inejecución de sentencias declarativas de incumplimiento, que tienen su origen en decisiones de la Comisión Europea (correcciones) o en sentencias del Tribunal de Justicia (sanciones por incumplimiento).

El reparto de las responsabilidades internas debe hacerse atendiendo tanto al derecho de la Unión como al derecho español. Sobre este particular, el Real Decreto 515/2013 es consciente de la importancia que tienen los actos

59. Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (BOE n.º 103, de 30 de abril de 2012).

60. 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 (BOE n.º 161, de 6 de julio de 2013).

61. TC (Pleno), sentencia n.º 215/2014, de 18 de diciembre de 2014 (ponente: González Rivas, FJ 9), donde no se plantea ninguna objeción de constitucionalidad a este procedimiento.



de las instituciones de la Unión, al señalar en su art. 5.1.2: “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 efecto, la determinación de las responsabilidades para hacer frente a las multas coercitivas y a las sumas a tanto alzado en sentencias de ejecución forzosa vendrá bastante mediatizada por la labor previa de constatación de la responsabilidad de España que se haya ventilado primero ante la Comisión y luego ante el Tribunal de Justicia.

La derivación en España de las correcciones financieras de los fondos se ha aplicado en el Fondo agrícola<sup>62</sup> y en el Fondo Social Europeo<sup>63</sup>. En realidad, durante 2014 y 2015 se han publicado numerosos acuerdos del Consejo de Ministros que reproducen la solución consensuada por el Gobierno central y los respectivos Gobiernos autonómicos sobre la procedencia de las correcciones financieras.

La derivación de responsabilidades financieras en España de las sanciones económicas por no ejecución de sentencias declarativas de incumplimiento, se ha hecho en dos supuestos y por importe de más de 53 millones de euros: la inejecución de sentencias declarativas de incumplimiento en materia de ayudas de Estado por parte del Gobierno Vasco<sup>64</sup> y de las diputaciones forales vascas<sup>65</sup>.

62. Véase por ejemplo, de los más de 20 acuerdos publicados, la Resolución de 15 de abril de 2014, del Fondo Español de Garantía Agraria, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de abril de 2014, por el que se aprueba el acuerdo alcanzado para la terminación del procedimiento de repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea en la Comunidad Autónoma de Galicia (BOE n.º 104, de 29 de abril de 2014).

63. Resolución de 8 de junio de 2015, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de junio de 2015, por el que se resuelven los procedimientos de repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea a las comunidades autónomas de Andalucía, Galicia, Castilla-La Mancha y Castilla y León (BOE n.º 139, de 11 de junio de 2015, p. 49552).

64. Resolución de 27 de octubre de 2014, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de octubre de 2014, por el que se resuelve el procedimiento de determinación y repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea relativo a la no ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de julio de 2002 (BOE n.º 274, de 12 de noviembre de 2014). Véanse los antecedentes en el estudio de ORDÓÑEZ SOLÍS, D., “El caso Magefesa y la recuperación judicial forzosa de ayudas ilegales (¡Que 20 años no es nada... y 20 millones de euros tampoco!)”, *Revista Aranzadi de Unión Europea*, n.º 2, 2013, pp. 23-42.

65. Resolución de 27 de octubre de 2014, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de octu-



El procedimiento de derivación de responsabilidades financieras no está pensado expresamente para el caso de que haya que pagar una indemnización por daños causados a particulares en violación del derecho de la Unión Europea. Sin embargo, la solución que debe adoptarse en este tipo de supuestos viene perfectamente determinada por los principios establecidos legal y reglamentariamente antes comentados.

## 4 Conclusión

Nunca podremos minimizar la importancia de la dimensión europea de la autonomía local que ha hecho que, treinta años después de la adhesión de España a las Comunidades Europeas, los entes locales tengan una posición relevante en la vida política, económica y social del país. Ahora bien, las ventajas de la modernización de los entes locales vienen acompañadas de la responsabilidad jurídica que en los últimos años se ha traducido, como consecuencia de la intervención de los tribunales, en particular del Tribunal de Justicia y de los tribunales españoles, en una tangible responsabilidad financiera.

Los 30 primeros años de construcción de un ordenamiento, de aplicación judicial (efecto directo y primacía), requerían un cierre del sistema, que se consiguió a partir de 1991 con la *jurisprudencia Francovich*, y a partir de 1993 con la aplicación de las sanciones económicas por inexecución de sentencias declarativas de incumplimiento. Asimismo, las correcciones financieras se impusieron a partir de 1995 en la gestión de los fondos europeos, con el fin de atajar las irregularidades cometidas por las autoridades nacionales con los propios fondos europeos, u obviando la aplicación del derecho de la Unión Europea.

La responsabilidad por la aplicación del derecho de la Unión, y por la gestión de los fondos europeos de los entes locales, no es más que la consecuencia de aplicar un ordenamiento europeo suficientemente maduro.

Por una parte, se ha creado un formidable ordenamiento europeo aplicable en el ámbito local que no debe subestimarse a la hora de su cumplimiento, dadas las consecuencias jurídicas y financieras para los entes locales. El rodaje de la Directiva de Servicios, la aplicación de las normas europeas sobre

---

bre de 2014, por el que se resuelve el procedimiento de determinación y repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea relativo a la no ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia dictada el 14 de diciembre de 2006 (BOE n.º 274, de 12 de noviembre de 2014).

contratación, o la observancia de las exigencias europeas medioambientales, tienen mecanismos efectivos para su cumplimiento más estricto y para la exigencia de responsabilidades financieras.

Además, la canalización de los fondos europeos no puede permitir a los entes locales que gocen de alegría por percibirlos olvidando la necesidad del control en su gestión, dado que tarde o temprano las arcas locales podrían sufrir dolorosos quebrantos.

El procedimiento de derivación de responsabilidades financieras aplicado en España a los entes locales, permite pensar que el derecho de la Unión ha adquirido suficiente madurez, hasta el punto de que cada uno de los protagonistas en la integración europea, ya sean los ciudadanos o los distintos niveles de Gobierno, son cada vez más responsables, jurídica y financieramente, de sus propios actos.