

COMENTARIO DE JURISPRUDENCIA

Presupuesto y fundamento de la repercusión por el Estado a las Comunidades Autónomas de la responsabilidad por incumplimiento del Derecho Comunitario. Sentencia 1000/2016 del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, de 6 de mayo de 2016. Ponente: Espín Templado.

Jesús Jiménez López

Letrado Jefe de la Junta de Andalucía.

I. Se recurre en Casación por la Administración de la Junta de Andalucía la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Octava) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de fecha 20 de marzo de 2013, desestimatoria del recurso promovido por la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía contra la resolución de la Directora General de Fondos Comunitarios (estatal) de fecha 29 de junio de 2011, de reducción de ayuda y de reintegro con cargo al programa operativo Andalucía Objetivo 1 (1994-1999).

La Sentencia del Tribunal Supremo estima el Recurso, casando y anulando la Sentencia recurrida y, a su vez, estima el Recurso Contencioso-Administrativo, interpuesto por la Administración Autonómica contra la Resolución de reducción y reintegro precitada.

En el Recurso de Casación se analiza la relevancia que en el recurso y en el procedimiento debe tener la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de junio de 2015, dictada en el asunto C-263/13P, que estimó el recurso de casación interpuesto por el Reino de España contra la previa Sentencia (Tribunal General) de 26 de febrero de 2013. Esta Sentencia anula diversas resoluciones de la Comisión Europea relativas a reducción de ayudas como consecuencia de su control financiero, entre ellas, la decisión C (2009) 9270 final, de 30 de noviembre de 2.009, por la que se reducen las ayudas del Fondo Europeo de desarrollo Regional (FEDER) concedidas

al Programa Operativo “Andalucía”, correspondiente al Objetivo 1 (1.994-1.999). Esta Decisión de la Comisión dio lugar a la Resolución estatal objeto de este procedimiento.

El Tribunal Supremo, con análisis de las disposiciones del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea relativa a los efectos de las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y la colaboración de los Tribunales contenciosos-administrativos nacionales con su eficacia, estima que la Resolución recurrida ha sido privada de todo valor jurídico, para efectuar la reclamación de fondos que contiene.

II. Al objeto de enmarcar adecuadamente la Sentencia objeto de este breve comentario es necesario comenzar con una breve descripción de los hechos, en este caso, enumeración de decisiones, actos y sentencias que se han venido sucediendo en el ámbito de las Instituciones comunitarias y nacionales.

Por un lado en ámbito de la Unión Europea:

- a) Mediante Decisión C (94) 3456, de 9 de diciembre de 1994, de la Comisión aprobó el Programa Operativo Andalucía Objetivo I (1994-1999) en España. La contribución máxima establecida (Decisión C (2000) 1520) ascendía a 3.334,9 millones de euros.
- b) Mediante su Decisión C (2009) 9270, de 30 de noviembre de 2009, la Comisión redujo en 219.334.437,31 euros la ayuda del FEDER, concedida por un importe de 3 323 249 050,16 euros, al Programa Operativo «Andalucía». Esta reducción corresponde a la extrapolación de las irregularidades calificadas por la Comisión de sistémicas al conjunto del Programa Operativo.
- c) Mediante la Sentencia de 26 de febrero de 2013 (TJCE 2013, 53) (España/ Comisión, T-65/10, T-113/10 y T-138/10) el Tribunal General de la Unión Europea confirma la Decisión de la Comisión C (2009) 9270 de 30 de noviembre de 2009 precitada.
- d) Habiéndose interpuesto el Reino de España Recurso de Casación contra la Sentencia del Tribunal General, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Primera) dicta la Sentencia de 24 de junio de 2015 -Caso Reino de España contra Comisión TJCE\2015\247 asunto C-263/13 P- (TJCE 2015\247), anulando la Sentencia y anulando, entre otras, la Decisión de Corrección de la Comisión.

Por otro, en el ámbito interno estatal:

- e) La Dirección General de Fondos Comunitarios, de la Administración General del Estado, mediante Resolución de la de fecha 29 de junio de 2011, acuerda la reducción de ayuda y de reintegro con cargo al programa operativo Andalucía Objetivo 1 (1994-1999), a la vista de la Decisión comunitaria de Correc-

- ción de 30 de noviembre de 2009. La reducción era de 100.558.720 euros, de forma que la contribución final a la Administración Autonómica ascendía a 1.423.058.255,73 euros, reclamando el reintegro de aquella cantidad
- f) Por su lado, en el ámbito estatal, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª), en su Sentencia núm. 216/2013 de 20 marzo 2013. JUR 2013\179412, en el RCA 1096/2011 interpuesto por la Administración de la Junta de Andalucía, confirma la Resolución de reducción y reintegro de la Dirección Directora General de Fondos Comunitarios estatal, de la Administración General del Estado.
- Hay que hacer notar que en la fecha de esta Sentencia (2013), aún no se conocía, por razones obvias, la anulación (2015) de la Decisión comunitaria de reducción, que servía de soporte a la Resolución estatal de reducción y reintegro.
- g) Finalmente el Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) mediante Sentencia núm. 1000/2016, de 6 mayo de 2016 (RJ\2016\2580) Recurso de Casación 1821/2013 (Ponente: Excmo Sr. Eduardo Espín Templado) interpuesto por la Administración de la Junta de Andalucía, casa y anula la Sentencia del TSJ Comunidad de Madrid de 20 de marzo de 2013, y estima el Recurso Contencioso Administrativo anulando la Resolución de reducción y reintegro de la DG de Fondos de Comunitarios estatal.

III. Siendo estos los antecedentes, en una lectura de la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de mayo de 2016, se suscitan algunas cuestiones de interés que indicaremos sucintamente. Debe anticiparse ya que no son novedosas, si se analizan anteriores Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de nuestro Tribunal Constitucional e incluso de nuestro Tribunal Supremo.

La primera de estas cuestiones es la dependencia de las decisiones de corrección y reintegro adoptadas por las autoridades estatales respecto de las decisiones comunitarias que la justifican.

Efectivamente, el artículo 7, apartado 2, de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en su redacción originaria establecía:

“1. Las Administraciones públicas o sus órganos o entidades gestoras que, de acuerdo con sus respectivas competencias, realicen actuaciones de gestión y control de las ayudas financiadas por cuenta del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (secciones Orientación y Garantía), Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo, Instrumento Financiero de Orientación Pesquera y Fondo de Cohesión, así como de cualesquiera otros fondos comunitarios, asumirán las responsabilidades que se deriven de dichas actuaciones, incluidas las que sobrevengan por decisiones de los órganos de la Unión Europea, y especialmente en lo relativo al proceso de

liquidación de cuentas y a la aplicación de la disciplina presupuestaria por parte de la Comisión Europea.

2. *Los órganos competentes de la Administración General del Estado para proponer o coordinar los pagos de las ayudas de cada fondo o instrumento, previa audiencia de las entidades afectadas mencionadas en el apartado anterior, resolverán acerca de la determinación de las referidas responsabilidades financieras. De dichas resoluciones se dará traslado al Ministerio de Hacienda para que se efectúen las liquidaciones, deducciones o compensaciones financieras pertinentes a aplicar a las entidades afectadas.*
3. *Las compensaciones financieras que deban realizarse como consecuencia de las actuaciones señaladas en el apartado anterior se llevarán a cabo por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, mediante la deducción de sus importes en los futuros libramientos que se realicen por cuenta de los citados fondos e instrumentos financieros de la Unión Europea, de acuerdo con la respectiva naturaleza de cada uno de ellos y con los procedimientos que se establezcan mediante orden conjunta de los Ministerios de Economía y de Hacienda, previo informe de los departamentos competentes.”*

Frente a esta redacción, se interpuso Recurso de Inconstitucionalidad por diversas Comunidades Autónomas, al considerar, asumiendo como punto de partida la responsabilidad financiera de las Comunidades Autónomas que se deriven de sus actuaciones de gestión de fondos comunitarios, que la forma de concreción y consecuencias de la misma no podía establecerse de forma unilateral e indeterminada por el Estado.

El Tribunal Constitucional, en Sentencia 130/2013, de 4 de junio, en la resolución de la controversia, y sin perjuicio de otras consideraciones también relevantes, afirma:

“Sin embargo, si la norma impugnada se interpreta entendiendo su conexión con el apartado 1 del precepto en el sentido de que «las responsabilidades que se deriven de dichas actuaciones» ha de sustentarse necesariamente en las correspondientes «decisiones de la Unión Europea» que generen la responsabilidad financiera del Estado, el art. 7.2 se acomodaría a la Constitución. De acuerdo con ello, la resolución que adopten «los órganos competentes de la Administración General del Estado», dando traslado de las mismas al Ministerio de Hacienda 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”.

Esta cuestión, la relación sustancial entre la decisión estatal y la comunitaria en el caso de decisiones financieras asentadas en correcciones comunitarias, fue puesta de manifiesto además en seno del proceso. Consecuencia de esta posición normativa y jurisprudencial es que la desaparición del mundo jurídico de la decisión comunitaria

deja sin soporte la decisión estatal, cualquiera que sea el motivo, procedimental, formal o sustantivo, que haya determinado la anulación.

Así ha sido además expresado por el Tribunal Supremo en otras sentencias precedentes. Podemos citar, entre otras, la sentencia de 21 de diciembre de 2015 (RJ 2016/27), y la de 15 de enero de la Sentencia de 5 de febrero de 2016 (RJ 2016/487) analizando las consecuencias de una desvinculación entre ambas decisiones. Así indicaba:

“No tiene razón el Abogado del Estado. Frente al planteamiento puramente formal que efectúa, lo cierto es que la Sentencia dictada por el Tribunal de Justicia ha de ser necesariamente integrada y tenida en cuenta en el presente procedimiento por las razones que veremos a continuación. No cabe duda, en efecto, de que de haber sido dictada dicha Sentencia del Tribunal de Justicia con anterioridad a la impugnada en casación, el Tribunal de instancia hubiera tenido que valorarla, ya que afecta de manera directa al objeto de la litis al haber hecho desaparecer el título para reclamar por parte del Estado las cantidades que se solicitaban a la Generalidad Valenciana.

...

Frente a lo que afirma el Abogado del Estado, con ello no se produce una desconexión contraria a derecho entre el plano comunitario y el plano nacional en cuanto a la percepción de las ayudas. Por un lado, porque siendo firme la referida Sentencia del Tribunal de Justicia, la Administración ya ha reclamado y recibirá el reintegro de los fondos que había devuelto en virtud de la resolución de la Comisión de 29 de enero de 2.010 ahora anulada, sin que el hecho de que la Administración haya sido privada temporalmente de dichos fondos sea imputable a la Administración de Valencia. Y, en segundo lugar, porque lo que es relevante en el plano jurídico interno es que si bien la reclamación de cantidad litigiosa era en principio legítima antes de la Sentencia del Tribunal de Justicia, tras la misma no existe causa para tal reclamación. Digamos por último, frente al argumento de que en caso de no devolver las cantidades reclamadas la Administración de la Comunidad de Valencia se beneficiaría de un enriquecimiento injusto, que lo mismo se podría decir a la inversa, en caso de que la Administración del Estado recibiese por duplicado tales fondos como consecuencia de la devolución de los mismos por parte de la Comisión Europea y por parte de la Generalidad de Valencia, situación que se mantendría hasta tanto no devolviera a su vez dichos fondos a ésta última. Con la sucesión temporal que se ha producido, una vez anulada la causa para la reclamación de dichas cantidades a la Generalidad de Valencia, tal reclamación carece de base jurídica y ha de ser anulada”.

IV. Con estos precedentes, como en las Sentencias precedentes citadas, el Tribunal Supremo en la Sentencia comentada aborda el recurso analizando la función de los órganos jurisdiccionales nacionales respecto de las Sentencias del Tribunal de Justicia

de la Unión. Efectivamente, partiendo de la anulación del acto, este queda sin valor y efecto alguno, conforme a lo dispuesto en el artículo 264 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Por otro lado, considerando el contenido del 280 TFUE, que establece la fuerza ejecutiva de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación a los órganos jurisdiccionales internos (por la remisión que el artículo realiza al art. 299), el máximo órgano afirma que “los Tribunales contencioso-administrativos españoles están obligados a garantizar la eficacia de las sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, extrayendo las consecuencias que se revelen pertinentes en el Derecho interno (SSTJCE de 12 de enero de 1.984 , de 20 de abril de 1.988 y de 27 de junio de 1.991 (TJCE 1991, 224))”.

Esta obligación que tienen los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros de garantizar que las Sentencia del Tribunal comunitario se lleven a efecto, ya había sido asumido no sólo por la jurisprudencia comunitaria, y nuestro Tribunal Supremo, sino también por el propio Tribunal Constitucional español pudiendo hacerse referencia a la Sentencia 145/2012, de 2 de julio o a la Sentencia 232/2015, de 5 de noviembre, entre otras, si bien referidas a supuestos de inaplicación del derecho comunitario de acuerdo con la interpretación dada por el TJUE como determinantes de una “selección irrazonable y arbitraria de una norma aplicable al proceso”, lo cual puede dar lugar a una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

El Tribunal Supremo atiende a su obligación de garantizar la plena eficacia de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Primera) de 24 de junio de 2015, y por tanto, de privar de cualquier efecto a que haya dado lugar la Decisión C (2009) 9270, de 30 de noviembre de 2009, de reducción de ayuda al Reino de España, y anula la Resolución de la Directora General de Fondos Comunitarios de 29 de junio de 2.011, de reducción y reintegro, que se soportaba sobre la Decisión comunitaria anulada.