

Caducidad del procedimiento de reintegro de subvenciones

Comentario a la STS de 19 de marzo de 2018¹

Javier Fernández-Corredor Sánchez-Diezma

Magistrado

Letrado del Consejo General del Poder Judicial.

Jefe de la Sección de Recursos

EXTRACTO

En esta interesante sentencia el Tribunal Supremo viene a fijar doctrina en relación con el artículo 42.4 de la Ley general de subvenciones, superando la que venía rigiendo en materia de caducidad en los procedimientos de reintegro de subvenciones, proclamando que el transcurso del plazo de caducidad comporta la finalización del procedimiento y la invalidez de la resolución tardía, sin perjuicio de la posibilidad de incoar un nuevo procedimiento siempre que no haya transcurrido el plazo de prescripción, derogándose así la doctrina anterior que únicamente anudaba a la caducidad, la enervación de la interrupción de la prescripción, sin invalidar las actuaciones ulteriores, una vez producida la caducidad.

Palabras clave: subvenciones; procedimiento de reintegro; caducidad; prescripción de procedimientos.

Fecha de entrada: 07-05-2018 / Fecha de aceptación: 22-05-2018

¹ Véase el texto de esta sentencia en www.civil-mercantil.com (selección de jurisprudencia de Derecho Administrativo del 1 al 15 de mayo de 2018).

Nos adentramos con nuestro comentario mensual en el ámbito del procedimiento subvencional, y dentro del mismo en la aplicación de las instituciones de la prescripción y la caducidad en el seno de una actuación de reintegro ordenada por una Administración pública.

Nos encontramos ante unas ayudas concedidas a lo largo del año 2007 por la Administración del Estado para proyectos científico-tecnológicos singulares y de carácter estratégico, siendo así que en mayo de 2013 se dicta resolución por la que se modificó una anterior de mayo de 2012, por la que se acuerda el reintegro parcial de una subvención concedida a una fundación asturiana, determinándose un importe total a reintegrar de 157.500 euros, en concepto de principal más otros 26.852,24 euros, en concepto de intereses de demora devengados, hasta el día 23 de septiembre de 2010. Disconforme con esta resolución de reintegro la fundación presentó recurso de reposición que fue objeto de desestimación presunta por silencio administrativo.

Expedita la vía contencioso-administrativa, la fundación afectada interpuso recurso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, invocando con carácter sustancial la caducidad del procedimiento de reintegro, habiéndose vulnerado por la Administración las previsiones del artículo 42.4 de la Ley 38/2003, general de subvenciones, que declara que «El plazo máximo para resolver y notificar la resolución del procedimiento de reintegro será de 12 meses desde la fecha del acuerdo de iniciación. Dicho plazo podrá suspenderse y ampliarse de acuerdo con lo previsto en los apartados 5 y 6 del artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Si transcurre el plazo para resolver sin que se haya notificado resolución expresa, se producirá la caducidad del procedimiento, sin perjuicio de continuar las actuaciones hasta su terminación y sin que se considere interrumpida la prescripción por las actuaciones realizadas hasta la finalización del citado plazo», siendo así que alega la fundación que entre la fecha de inicio del expediente de reintegro el 2 de febrero de 2012 y la de notificación de la resolución impugnada, el 20 de junio de 2013, transcurrieron más de 12 meses. Además alude a que desconoce las razones en que se fundamenta dicha solicitud de reintegro, estando ausente de todo criterio que cuantifique el importe solicitado, teniendo únicamente conocimiento de que se le aplica la regla de solidaridad.

A partir de este momento la Sala efectúa un análisis razonado de todo lo acontecido a lo largo del procedimiento de reintegro a fin de verificar si se ha producido la caducidad invocada. Lo primero a resaltar es que con fecha 5 de septiembre de 2012 la entidad, que agrupaba a todas las subvencionadas, reintegró la cantidad de 111.734,78 euros determinándose que la cantidad pendiente de reintegrar asciende a 249.151,80 euros (212.861,01 € en concepto de principal y 36.290,79 € en concepto de intereses de demora), siendo el origen de tal reintegro que con fecha 9 de mayo de 2012 se dictó resolución de revocación parcial de subvención, por la que se rectificaba la resolución previa de fecha 15 de diciembre de 2011 con base en la regla de la solidaridad, establecida en el artículo 40.2 de la Ley general de subvenciones, en cuya virtud se exigió a cada una de las partícipes en la subvención (entre las que se encontraba la fundación de Asturias recurrente).

La Audiencia Nacional afirma que únicamente consta que a esta fundación se le notificó la resolución de 29 de mayo de 2013 de revocación de la resolución de 9 de mayo de 2012 sin que se le hubiera dado audiencia, en el seno del procedimiento de reintegro. Prosigue afirmando, que ello significa, que se encontró con un procedimiento ya iniciado con la entidad que las agrupaba y que solicitó las ayudas y que sin intervención alguna se dicta resolución de revocación parcial de la ayuda, y posteriormente se rectifica esta, en el sentido de establecer distintos destinatarios y las sumas por las que debe responder cada uno de ellos del reintegro total, una vez descontadas las sumas satisfechas por la entidad agrupante.

Pero cuando se dicta la segunda resolución de 29 de mayo de 2013, que viene a modificar la precedente de 9 de mayo de 2012, ha transcurrido con creces el plazo de 12 meses que tenía la Administración para dictar y notificar la resolución de reintegro. El procedimiento de reintegro se dirige por el total no validado contra la agrupante, sin intervención del partícipe, de modo que la primera noticia que tiene es la resolución por la que se rectifica la resolución de reintegro. Esta modificación deja sin efecto la anterior, novándola a través de un nuevo sujeto deudor y una nueva suma reintegrable. No cabe afirmar, como pretende la demandada, que se trata de la misma resolución rectificadora, porque se trata de una nueva donde se ha modificado el elemento subjetivo y la suma adeudada. Pero, y esto es lo relevante, cuando se dicta la segunda resolución de 29 de mayo de 2013, que viene a modificar la precedente de 9 de mayo de 2012, ha transcurrido con creces el plazo de 12 meses que tenía la Administración para dictar y notificar la resolución de reintegro.

A partir de esta declaración, no le va a resultar difícil a la Audiencia Nacional revocar la resolución impugnada por caducidad del procedimiento. Así, afirmado que el procedimiento de reintegro se inició el 17 de enero de 2012, se dicta resolución de rectificación de 29 de mayo de 2013, resultando patente que la misma está fuera del plazo de 12 meses que ha sido establecido en el citado artículo 42.4 de la Ley general de subvenciones, y que en consecuencia la caducidad debe desplegar sus efectos.

Lógicamente la Abogacía del Estado muestra su disconformidad con la sentencia de la Audiencia Nacional que apreció la caducidad del procedimiento de reintegro, y prepara ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo recurso de casación invocando la vulneración por parte de la sentencia impugnada de lo dispuesto en el artículo 42.4 de la Ley general de subvenciones, razonando que este precepto recoge una especialidad respecto de la caducidad únicamente para el ámbito subvencional, consistente en que dicho precepto ha de ser interpretado en el sentido de que transcurrido el plazo de caducidad determinado para el procedimiento de reintegro podrá la Administración seguir las actuaciones hasta la terminación del procedimiento y dictar una resolución tardía, conllevando la caducidad únicamente la consecuencia de que las actuaciones caducadas no interrumpen la prescripción.

Para el Abogado del Estado resulta indudable la concurrencia de interés casacional, pues, por un lado, los procedimientos de reintegro que pudieran verse afectados por la caducidad es altísimo (estamos hablando de más de 10.000 ayudas); y, por otro, la doctrina recogida por la Audiencia Nacional se aparta de la fijada en anteriores sentencias del Tribunal Supremo, como la de fecha 30

de junio de 2013, que limitó los efectos de la caducidad a enervar la interrupción de la prescripción, sin invalidar las actuaciones. El Tribunal Supremo amplía el interés casacional a determinar si, en caso contrario a lo afirmado por el abogado del Estado, la caducidad comporta la finalización del procedimiento y la nulidad o invalidez de la resolución tardía, sin perjuicio de que pueda acordarse la incoación de un nuevo procedimiento siempre que no haya transcurrido el plazo de prescripción.

Hemos de partir de la doctrina anterior que consideraba, en la materia propia de las subvenciones y para el régimen de la caducidad, que la superación del plazo de 12 meses no significa la nulidad de la resolución de incumplimiento, de manera que tanto el referido artículo 42.4 de la Ley general de subvenciones como el 45.4 del Reglamento de incentivos regionales, señalaban que en los procedimientos de reintegro, transcurridos el plazo de 12 meses para resolver, sin que se haya notificado la resolución expresa «se producirá la caducidad del procedimiento, sin perjuicio de continuar las actuaciones hasta su terminación y sin que se considere interrumpida la prescripción por las actuaciones realizadas hasta la finalización del citado plazo».

Esto es, que los efectos de la caducidad se restringen a que el plazo de 12 meses no computará como interrupción para la prescripción, pero las actuaciones continuarán «hasta su terminación», sin que la caducidad afecte a la validez de la resolución que ponga fin al procedimiento de reintegro, de manera que la caducidad del procedimiento no impide su terminación, pudiendo llegar a dictarse una resolución de fondo válida, fuera del plazo previsto, evitando la necesidad de reiniciar otro nuevo procedimiento.

Pues bien, el Tribunal Supremo comienza sus razonamientos, describiendo la evolución de la materia de la caducidad en los procedimientos de reintegro de subvenciones, señalando que desde la sentencia del 2013 que establecía una interpretación muy favorable para la Administración, se iban dictando sentencias que progresivamente se apartaban de esa doctrina, aunque no la rectificaban de manera expresa. Pero ya en una sentencia del año pasado, la dictada el 10 de enero de 2017, aunque de una manera tangencial y no expresa, parecía ir inclinando la balanza a interpretar la caducidad a favor del administrado, afirmando lo ilógico de cargar al interesado con los resultados de una inactividad únicamente imputable a la Administración, dejando a su arbitrio la operatividad o inutilidad de la figura de la caducidad, pues sería beneficioso para ella no declararla nunca a la espera de una reacción del interesado que interrumpa la prescripción.

De esta manera el Tribunal Supremo ya se siente liberado para abordar de manera valiente la interpretación que ha de darse al artículo 42.4 de la Ley general de subvenciones. Comienza afirmando que el precepto está afectado de una contradicción interna que es necesario solventar, toda vez que no responde a la lógica determinar un plazo de 12 meses para resolver y notificar para, a continuación, permitir la reanudación de las actuaciones hasta su terminación y sin que se considere interrumpida la prescripción por las actuaciones realizadas hasta la finalización del citado plazo.

Es más, si la Administración puede dictar una resolución de fondo en un procedimiento caducado y esta es válida, tal y como afirma la STS de 30 de julio de 2013, carece de sentido añadir que las actuaciones realizadas «hasta la finalización del citado plazo» no interrumpen la

prescripción, pues ya no es necesario reiniciar uno nuevo. Bastaría, caso de ser esta la interpretación correcta, con afirmar que las resoluciones de reintegro tienen que dictarse y notificarse en el plazo de prescripción de la acción para reclamar el reintegro, sin fijar plazo alguno de duración del procedimiento, pero no ha sido esta la previsión ni la voluntad del legislador que ha querido limitar el plazo máximo de duración del procedimiento y acordar la caducidad del procedimiento que incumpla dicho plazo.

La caducidad del procedimiento se constituye así como una forma de terminación del procedimiento, extinción que imposibilita el dictado de una resolución de fondo válida, salvo aquella que tenga como único objeto declarar la caducidad del procedimiento, tal y como disponen los artículos 42.1 y 44.2 de la Ley 30/1992 (vigente art. 25 de la Ley 39/2015).

En segundo término, se proclama la anomalía del precepto al permitir, a pesar de la caducidad del procedimiento, la continuación del mismo hasta su terminación, no debiendo entenderse que se pueda dictar una resolución de fondo válida sin haber reiniciado otro nuevo, o que, caso de declararse *a posteriori* la caducidad del mismo, la resolución dictada en un procedimiento caducado sigue siendo válida. De esta manera no puede permitirse que la Administración pueda continuar actuando válidamente en un procedimiento caducado y dictar una resolución de fondo como si la caducidad no se hubiese producido.

Precisar que el precepto analizado no guarda identidad alguna con las previsiones que el artículo 150.6 de la Ley 58/2003, general tributaria, establece para el procedimiento inspector tributario, toda vez que en este de manera expresa se proclama que el incumplimiento del plazo de duración del procedimiento no determinará la caducidad del procedimiento, circunstancia que no concurre en la redacción del artículo 42.4 de la Ley general de subvenciones donde sí se habla de la caducidad cuando se excede el procedimiento de reintegro del plazo de 12 meses.

Por último, el Alto Tribunal se refiere a los efectos que sobre la prescripción tiene un procedimiento caducado en el ámbito del reintegro de las subvenciones, afirmando que si bien lo actuado en el procedimiento caducado no sirve para interrumpir la prescripción, una vez reiniciado uno nuevo se interrumpe el plazo de prescripción, resultando absurdo considerar que las actuaciones realizadas antes de transcurrir el plazo de caducidad no sirven para interrumpir la caducidad y las realizadas después si la interrumpen se incurriría en un absoluto contrasentido, pues se primaría que la Administración continuase con el procedimiento caducado y que lo actuado, pese a no haberse reiniciado un nuevo procedimiento, sirviese para interrumpir el plazo de prescripción. Esta interpretación conduce al absurdo, prima el incumplimiento administrativo y priva de cualquier efecto negativo al incumplimiento del plazo para resolver el legalmente fijado.

Es por ello que la nueva doctrina sobre la materia se proyecta sobre la idea de que la declaración de caducidad de un procedimiento de reintegro ha de tener como lógica consecuencia la invalidez de la resolución de fondo dictada en el mismo, de modo que la Administración para poder adoptar una decisión de fondo sobre la procedencia del reintegro está obligada a iniciar un nuevo procedimiento, siempre que no haya transcurrido el plazo de prescripción fijado.

Precisar que esta sentencia cuenta con un voto particular discrepante suscrito por dos magistrados de la sección, poniendo el énfasis en la voluntad manifestada por el legislador cuando dictó el artículo 42.4 de la Ley general de subvenciones, por muy contraria que pueda resultar aquella a la propia naturaleza y concepción del instituto de la caducidad, de manera que ha de primar la decisión del legislador de limitar los efectos de la caducidad en un concreto procedimiento, el de reintegro de subvenciones, en el que están en juego fondos públicos. Sin duda, el legislador ha pretendido con ello facilitar la labor inspectora de la Administración y la eficacia en la recuperación de subvenciones por eventuales incumplimientos de las condiciones en que se otorgaron. Tal propósito o, sobre todo, el procedimiento legal empleado alterando las consecuencias naturales de la caducidad, puede no ser compartido o, incluso, criticado, pero es una decisión del legislador expresa e inequívoca, a mi modesto entender.