

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. CÓMPUTO E INTERRUPCIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN

Comentario a la STS de 10 de enero de 2017¹

Javier Fernández-Corredor Sánchez-Diezma

Magistrado

EXTRACTO

El Tribunal Supremo viene a rectificar la postura que mantenía respecto a la interrupción de la prescripción cuando por parte de un particular se interpone cualquier tipo de recurso o reclamación en materia de reintegro de subvenciones. Así, la tesis hasta ahora vigente se proyectaba sobre la idea de que interpuesto un recurso contra una primera resolución de reintegro, luego anulada por caducidad, a consecuencia precisamente de este recurso, la interposición de aquel interrumpía el plazo de prescripción del derecho de la Administración para liquidar y exigir el reintegro de la subvención. En su nueva doctrina, recogida por primera vez en esta sentencia, se propugna que la presentación de recursos o reclamaciones para lograr la declaración judicial de caducidad de procedimiento no interrumpe la prescripción, pues dichos recursos no son sino una prolongación del mismo procedimiento que se declara caducado.

Palabras clave: procedimiento administrativo, prescripción, caducidad, cómputo de plazos e interrupción de la prescripción.

Fecha de entrada: 14-03-2017 / *Fecha de aceptación:* 27-03-2017

¹ Véase el texto de esta sentencia en www.civil-mercantil.com (selección de jurisprudencia de Derecho Administrativo del 1 al 15 de marzo de 2017).

Cuando uno se inicia en el ámbito del estudio del Derecho administrativo una de las cuestiones iniciales que más problemas conceptuales le causa es encontrar la diferenciación entre las instituciones de la prescripción y la caducidad, y que aun transcurrido mucho tiempo, e incluso, ejerciendo la abogacía, muchos todavía no han logrado desentrañar, máxime cuando se puede afirmar sin lugar a ningún género de dudas que la invocación de ambas figuras en los recursos contencioso-administrativos es masiva, sobre todo en el ámbito sancionador.

Es por ello que consideremos de máximo interés traer a colación la doctrina recogida en la sentencia del Tribunal Supremo que vamos a comentar, pues viene a efectuar una interpretación novedosa del cómputo e interrupción de la prescripción, en este caso, a favor de los administrados, aportándoles una mayor garantía en defensa de sus intereses.

Nos situamos en el año 2014, cuando por parte de una dirección general del Ministerio de Industria se dicta una resolución por la que se acordaba revocar parcialmente una subvención concedida a una empresa, fijando como importe a reintegrar 421.121,27 euros, por el principal del préstamo, más 171.267,95 euros de intereses de demora. La razón del reintegro fue el incumplimiento parcial del objetivo para el que fue concedida la ayuda.

Apuntar como un dato relevante a tener en cuenta que ya en el año 2013 la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional estimó un recurso contencioso-administrativo interpuesto por la misma empresa contra una primera resolución de revocación parcial de la subvención, siendo así que la sala entendió que el expediente de reintegro había caducado, de manera que a continuación la Administración inició un nuevo expediente de reintegro, que concluyó con la Resolución de 12 de mayo de 2014, que es la aquí combatida.

En este segundo recurso, entropuesto también ante la Audiencia Nacional, la empresa invoca la prescripción del derecho de la Administración para solicitar el reintegro, puesto que, como hemos visto, con anterioridad ya se había declarado por la propia Audiencia Nacional la caducidad de un primer procedimiento iniciado con idéntica finalidad, considerando la interesada que anulado el primero por caducidad, su efecto es la no interrupción del cómputo del plazo de prescripción, lo que impide que se pudiera iniciar otro nuevo tras el dictado de la sentencia. Por otro lado, se alude a la falta de competencia de la autoridad que lo inició puesto que le correspondía al ministro, y, por último, la inexistencia de informes previos puesto que no valen y carecen de eficacia los que se emitieron con ocasión del primer expediente caducado.

Pues bien, la Audiencia Nacional, por lo que respecta a la caducidad del procedimiento de reintegro y el alcance o interrupción de la prescripción del derecho de la Administración para

exigir el reintegro de la subvención, se remite a la jurisprudencia que sobre la materia tiene el Tribunal Supremo, en virtud de la cual se afirma que el recurso interpuesto contra una primera resolución de reintegro, luego anulada por caducidad, a consecuencia precisamente de este recurso, interrumpe el plazo de prescripción del derecho de la Administración para liquidar y exigir el reintegro de la subvención.

Apreciamos cierto sentido de culpa en lo afirmado por la Audiencia Nacional, tal vez porque no le convenza el resultado al que llega, pues recoge en la propia sentencia que, en el ámbito tributario, la solución a la que se llega en los supuestos de los procedimientos de inspección en el ámbito tributario, previsiones que por mandato de la disposición adicional quinta de la hoy derogada Ley 30/1992 no resultan de aplicación a los procedimientos administrativos comunes.

Y es que, como reconoce la Audiencia Nacional, la doctrina jurisprudencial a la que hemos hecho referencia reduce los efectos de la caducidad de cara a la prescripción a su práctica irrelevancia, pues siempre que el particular interponga reclamación o recurso invocando la caducidad, es decir, poniendo de manifiesto un incumplimiento por parte de la Administración, el ejercicio de su derecho va a provocar la interrupción de la prescripción, por lo que su acción impugnatoria no deja de perjudicar sus propios intereses.

Pero, reconoce la sala que esa jurisprudencia es clara y tajante, lo que le obliga a seguirla en respecto al principio de seguridad jurídica.

Así, en el supuesto que nos ocupa, la aplicación de la doctrina del Tribunal Supremo, hace ineficaz la invocación de la prescripción invocada por la empresa, toda vez que esta interpuso recurso en fecha 12 de septiembre de 2012 contra la primera resolución de reintegro, que fue posteriormente anulada por la Audiencia Nacional por prescripción, siendo así que entre el 12 de septiembre de 2012 y el 18 de octubre de 2013, que es cuando se inició el segundo procedimiento de reintegro, no habían transcurrido los cuatro años de prescripción previstos en el artículo 39.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, pues el plazo se interrumpió, tal y como prevé el precepto, por la interposición de recursos de cualquier clase.

Es por ello que la conclusión alcanzada por la Audiencia Nacional sea la inexistencia de causa alguna que le impida a la Administración iniciar un nuevo procedimiento de reintegro, al no haber prescrito su derecho.

Tampoco corren mejor suerte los otros dos motivos invocados por la actora, pues la Audiencia Nacional considera conforme a la legalidad la incorporación de los informes obrantes en el procedimiento caducado, al segundo de los procedimientos que culminó con la segunda resolución de reintegro combatida, pues afirma la sala, con apoyo en la jurisprudencia sobre la materia, que la caducidad de un expediente no determina la falta de efectos de los actos que tienen valor independiente, como son las actas e informes en los que se funda el acuerdo de inicio, respecto del cual se produjeron con anterioridad. Su incorporación al nuevo expediente determina que dichos documentos queden sujetos al régimen y efectos ligados a este, sin perjuicio de la caducidad

del anterior procedimiento y de su falta de efectos en este. Por último, y por lo que respecta a la incompetencia del funcionario que incoó el procedimiento de reintegro, no cabe olvidar que el director general en cuestión, actuó por delegación del Ministro de Industria, no encontrándonos ante un procedimiento sancionador en el que están proscritas dichas delegaciones.

Disconforme la empresa con el resultado de su recurso ante la Audiencia Nacional, interpone recurso de casación para la unificación de doctrina ante el Tribunal Supremo, teniendo muy presente que la cuantía del litigio le impedía interponer recurso de casación ordinario (atendida la legislación vigente sobre casación a la fecha de interposición del mismo).

En su recurso de casación, la empresa actora pone de manifiesto, ya desde el inicio de sus razonamientos, su profundo desacuerdo con la sentencia de la Audiencia Nacional impugnada, pues afirma que resultan contrarios al ordenamiento jurídico tanto el hecho de no haberse estimado el alegato de prescripción de la facultad de la Administración para ordenar el reintegro parcial del préstamo concedido, como el hecho de no haberse acogido como motivo de nulidad el de la inexistencia de informes que anularan la resolución administrativa recurrida, toda vez que la Administración se ha basado para dictarla en unos informes que, por haber sido emitidos en un procedimiento anterior declarado caducado por sentencia judicial, no pueden ser tenidos en cuenta como fundamento del acto administrativo posterior, que aquí se impugna.

Pues bien, el Tribunal Supremo, por lo que respecta a la prescripción invocada, plasma un interesante y efectivo relato de la situación de la materia de conformidad con las distintas posturas mantenidas por diversos órganos jurisdiccionales. Así, parte de las dos sentencias suyas invocadas por la Audiencia Nacional para negar la concurrencia de la prescripción, para luego pasar a exponer hasta diez sentencias invocadas por la actora que llegan a un resultado distinto, sin bien dichas sentencias no son del Tribunal Supremo sino de la Audiencia Nacional.

En relación con ellas, el Tribunal Supremo excluye la mayoría pues no resultan de aplicación al supuesto que nos ocupa, pues se limitan a afirmar algo obvio y no controvertido pues así lo dice la ley, y es que las actuaciones declaradas caducadas no interrumpen el plazo de prescripción de la acción administrativa. Así, únicamente tres resultan de interés para la materia objeto de recurso, al referirse al mismo, pues se llega a plantear en ellas como incógnita a resolver si los recursos entablados para lograr que se declare caducado un procedimiento interrumpen o no el plazo de prescripción de la acción administrativa.

En ellas se llega a una conclusión distinta a la recogida en la sentencia de la Audiencia Nacional objeto del recurso de casación para la unificación de doctrina, que aquí nos ocupa, pues se llega a concluir en todas ellas que los recursos interpuestos para que se declare caducado un procedimiento de reintegro no interrumpen el plazo de prescripción de cuatro años que la ley otorga a la Administración para decretar el reintegro.

Resulta muy ilustrativa la *ratio decidendi* de una de ellas, dictada en el año 2011, en la que, con todo sentido común, se concluyó que si el administrado se vio obligado a utilizar los recur-

sos pertinentes para conseguir una declaración de caducidad que tenía que haber sido apreciada de oficio por la Administración, y el procedimiento caducado no interrumpe la prescripción, hay que entender, de una interpretación armónica de dicho precepto junto con el artículo 39.3 b) de la Ley de Subvenciones, que en un supuesto como el presente los recursos interpuestos no vienen sino a integrar el procedimiento caducado, por lo que carecen de virtualidad para interrumpir la prescripción.

Llegados a este punto, al Tribunal Supremo no le queda más remedio que pronunciarse sobre cuál de las dos tesis contrapuestas por diversas sentencias de la Audiencia Nacional es la correcta, eso sí, teniendo muy presente que la mantenida hasta el momento por el Tribunal Supremo se inclina por atribuir efecto interruptivo de la prescripción a la interposición de cualquier clase de recurso en un procedimiento de reintegro de subvenciones.

Y el Tribunal Supremo adelanta su postura favorable a modificar la jurisprudencia que hasta la fecha mantenía sobre la cuestión. Así afirma que los razonamientos sostenidos por la Audiencia Nacional en su sentencia del año 2011 resultan irreprochables, propugnando una novedosa interpretación del artículo 39.3 b) de la Ley 38/2003. Así, partiendo de lo previsto en este precepto, en cuya virtud el plazo de prescripción del derecho de la Administración a reconocer o liquidar el reintegro se interrumpirá por la interposición de recursos de cualquier clase [...] así como por las actuaciones realizadas con conocimiento formal del beneficiario [...] en el curso de dichos recursos, de manera que sus previsiones no rijan cuando el interesado debe necesariamente interponer un recurso para lograr que los tribunales hagan lo que la Administración debió hacer por sí misma, que es declarar la caducidad del procedimiento en que se ha dictado la resolución administrativa impugnada.

En propias y rotundas palabras del Tribunal Supremo «otra solución conduciría a resultados ilógicos, cargando al interesado los resultados de una inactividad administrativa y dejando a voluntad de la Administración 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».

En consecuencia, el Tribunal Supremo considera que la reclamación o recursos para lograr la declaración de caducidad no son sino una prolongación del mismo procedimiento que se declara caducado, que desaparece embebida en él. El procedimiento declarado caducado se hace inexistente y en él se incluye la reclamación o recurso que lo ha declarado tal.

Aplicada tal interpretación al supuesto que nos ocupa, el resultado al que se llega es a declarar la prescripción del derecho de la Administración para instar la acción de reintegro parcial de la subvención en su día concedida a la recurrente, toda vez que cuando se inició el segundo procedimiento de reintegro en fecha 18 de octubre de 2013 ya había prescrito el derecho de la Administración, pues habían pasado mucho más de cuatro años desde el 1 de octubre de 2007, fecha que constituye el *dies a quo*, por ser aquella en que el beneficiario hubo de presentar la correspondiente justificación de la subvención concedida.

Hemos, pues, de felicitarnos por la nueva postura del Tribunal Supremo sobre esta cuestión, postura que responde a la aplicación lógica y justa del sentido común, pues el mantener la original suponía colocar a la Administración en una situación de injusto privilegio derivado de su propia inactividad que llega a provocar la caducidad de un procedimiento, pues resulta inimaginable en la mayoría de los supuestos que la Administración de oficio llegue a declarar la caducidad de uno de ellos, debiendo acudir el interesado a interponer un recurso para lograr tal declaración, presentación de recurso o reclamación que en modo alguno le puede llegar a perjudicar de cara a una hipotética prescripción.