

EAPC - Gestió i control de subvencions i ajuts



La manca de declaració de caducitat del procediment de reintegrament.
Comentaris a les sentències del Tribunal Suprem de 19 de febrer de 2021 i
12 de gener de 2022

16-09-2022

L'article 42 de la Llei general de subvencions (LGS), que regula el reintegrament, ens diu que es regeix per les disposicions generals sobre procediments administratius –per tant, per l'actual Llei 39/2015 i per la Llei catalana 26/2010–, sens perjudici de les especialitats que s'estableixen en aquesta Llei i en les seves disposicions de desenvolupament.

El procediment de reintegrament de subvencions s'inicia d'ofici per acord de l'òrgan competent, bé per pròpia iniciativa, bé a conseqüència d'una ordre superior, a petició raonada d'altres òrgans o per denúncia. També s'inicia a conseqüència de l'informe de control financer. En la tramitació del procediment es garanteix, en tot cas, el dret de l'interessat a l'audiència.

El termini màxim per resoldre i notificar la resolució del procediment de reintegrament és de 12 mesos des de la data de l'acord d'iniciació. Aquest termini es pot suspendre i ampliar d'acord amb els supòsits establerts a la legislació de procediment administratiu.

Si transcorre el termini per resoldre sense que s'hagi notificat cap resolució expressa, es produirà la caducitat del procediment, sens perjudici de continuar les actuacions fins a la finalització i sense que es consideri interrompuda la prescripció per les actuacions dutes a terme fins a la finalització del termini citat.

Ara bé, què succeeix si l'Administració, sense haver declarat la caducitat del procediment de reintegrament anterior, incoa de nou un procediment? Sobre aquesta qüestió s'ha pronunciat el Tribunal Suprem (TS), entre d'altres, en la Sentència de 19 de febrer de 2021 (rec. 3929/2020) i el que sorprèn és que ho fa en termes diferents de si es tracta d'un procediment sancionador.

En el supòsit enjudiciat, l'Administració no va dictar cap resolució de fons en el primer procediment, i abans del transcurs dels 12 mesos de caducitat del primer expedient, i pel fet de constatar nous fets va iniciar un nou procediment de reintegrament abans que es complís el termini de prescripció de quatre anys del dret de l'Administració a reclamar el reintegrament, establert per l'article 39.1 de la LGS. En el segon procediment, sí que es pronuncia sobre l'arxivament del primer.

L'article 21.1 de la Llei 39/2015 imposa a l'Administració l'obligació de dictar una resolució expressa i de notificar-la, però, respecte de l'incompliment de l'obligació legal de dictar una resolució expressa en termini, l'únic efecte establert en els apartats 7 i 6 dels preceptes citats és que "dona lloc a l'exigència de responsabilitat disciplinària", sense cap altra determinació que empari la pretensió de la part recurrent de la nul·litat de la incoació d'un procediment posterior.

L'article 25.1.b de la Llei 39/2015 estableix els efectes del venciment del termini màxim establert sense que s'hagi dictat i notificat cap resolució expressa i pel que fa als procediments en els quals l'Administració exerceixi potestats d'intervenció, susceptibles de produir efectes desfavorables o de gravamen, com és el cas del procediment de reintegrament de subvencions. L'efecte és que es produirà la caducitat. En aquests casos, la resolució que declari la caducitat ordenarà l'arxivament de les actuacions, amb els efectes establerts a l'article 95 de la Llei 39/2015.

L'article 84.1 de la Llei 39/2015 inclou la declaració de caducitat entre els actes que posen fi al procediment, juntament amb la resolució, el desistiment i la renúncia al dret en què es fonamenti la sol·licitud.

L'article 95.3 de la Llei 39/2015 es refereix a l'efecte de la caducitat indicant que "no produeix per si sola la prescripció de les accions del particular o de l'Administració, però els procediments caducats no interrompen el termini de prescripció".

El criteri de la Sala sobre la qüestió que presenta interès cassacional és que la caducitat del procediment no es produeix per la resolució que la declari, sinó que, com estableix l'article 25.1.b de la Llei 39/2015, la caducitat opera de manera automàtica, en el sentit que es produeix –per disposició de la llei– pel transcurs del termini màxim establert sense que s'hagi dictat i notificat cap resolució expressa, encara que no s'hagi dictat una resolució administrativa que així ho reconegui, de manera que, des que transcorre aquest termini màxim sense resolució administrativa que resolgui el procediment, es produeix la caducitat per ministeri de la llei, sense que càpiga ja una altra resolució en el procediment que la que així ho declari i ordeni l'arxivament de les actuacions.

Per això el TS, en aquesta Sentència, declara que l'omissió de la declaració d'arxivament de les actuacions no invalida la incoació d'un nou procediment de reintegrament i la resolució dictada en aquest últim si no ha transcorregut el termini de prescripció del dret de l'Administració per exigir el reintegrament.

Sens perjudici de l'anterior, la Sentència esmentada recorda que:

“Aún sin el reconocimiento de los efectos anulatorios que pretende la interposición del recurso de casación, no debe dejar de recordarse que tanto el artículo 103 de la CE como el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establecen que la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa con sometimiento pleno a la ley y al derecho, lo que resulta contrariado cuando la Administración incumple su obligación legal de resolver de forma expresa los procedimientos, en este caso al omitir la declaración de archivo de las actuaciones por la incoación de otro nuevo por diferentes hechos y causas una vez cumplido el plazo máximo del procedimiento de reintegro sin dictar y notificar resolución expresa. Esta falta de respuesta de la Administración constituye una anomalía que puede afectar a la seguridad jurídica en las relaciones entre la Administración y los particulares, y es contraria al correcto funcionamiento de la Administración diseñado por la Ley. En este

sentido, el Tribunal Constitucional, en su auto 331/1982, ha calificado el deber de resolver como 'un deber institucional desde la perspectiva de la Administración como ente servicial de la comunidad', deber este que según ha reiterado el mismo Tribunal, en las Sentencias 188/2003 (FD 6) y 52/2014 (FD 3), entre otras, 'entronca con la cláusula del Estado de Derecho (art. 1.1 CE), así como con los valores que proclaman los arts. 24.1, 103.1 y 106.1 CE'."

Aquest criteri no és el que es manté quan es tracta de la caducitat d'un procediment sancionador, atès que a la Sentència del TS de 3 de desembre de 2020 (rec. 8332/2019), respecte d'una sanció imposada per la comissió d'una infracció urbanística, estableix que:

"En relación con la cuestión casacional, que para la reapertura de un procedimiento administrativo en que se ejercitan potestades de gravamen, existiendo uno previo que debe considerarse caducado, es necesario una previa resolución administrativa expresa declarando la caducidad del inicial, sin que, mientras tanto, pueda considerarse que se trate de un nuevo procedimiento."

El TS, a la Sentència de 12 de gener de 2022 (rec. 5040/2020), manté aquest posicionament, afegint-hi un apartat 6 absolutament indeterminat:

"1) En los casos en que se iniciare de oficio por la Administración un procedimiento sancionador o de intervención susceptible de producir efectos desfavorables o de gravamen, la caducidad se producirá *-ope legis-* por el vencimiento del transcurso del plazo máximo establecido legalmente para dictar la resolución que ponga fin al procedimiento, sin haberse dictado y notificado esta. En tales casos, se mantiene la obligación de resolver por parte de la Administración, debiendo esta declarar la caducidad producida.

2) La resolución de la Administración en que se acuerde la caducidad tiene meros efectos declarativos, de constatación de la caducidad producida y conllevará, con carácter general, la finalización del procedimiento y el archivo de las actuaciones.

3) Aunque la declaración formal de caducidad tenga lugar en un momento posterior, el despliegue de los efectos de la caducidad declarada por la Administración debe situarse en el momento en que la caducidad se produjo, esto es, al vencerse el plazo máximo de resolución establecido para ese concreto procedimiento sin haberse dictado y notificado la correspondiente y exigible resolución expresa.

4) La caducidad ha de acordarse de forma expresa, sin que quepa entender declarada la caducidad de forma tácita mediante la incoación de un nuevo procedimiento con análogo objeto.

5) La declaración de caducidad del primer procedimiento debe realizarse, con carácter general, de manera previa a la incoación de un nuevo procedimiento con el mismo objeto.

6) Pero, cuando sin haberse efectuado la declaración expresa de caducidad del primer procedimiento se iniciare un segundo procedimiento con el mismo objeto, la determinación de las consecuencias de tal forma de proceder de la Administración dependerá, en cada caso, de las peculiares circunstancias concurrentes en el supuesto examinado."

Com es pot veure, no hi ha un tractament unitari dels efectes de la manca de caducitat d'un procediment de reintegrament de subvencions i d'un procediment sancionador, tot i que ambdós són procediments de gravamen o susceptibles de provocar efectes desfavorables.



Joan Manel Ferrera Izquierdo

Vicesecretari de l'Ajuntament de Vilanova i la Geltrú