

# EAPC - Gestió i control de subvencions i ajuts



## La caducitat, la jurisprudència i les conseqüències en els expedients de reintegrament de les subvencions (part I)

16-11-2022

Com a continuació de les aportacions que s'han fet en aquest espai temàtic, aquest apunt tracta qüestions que poden ser d'interès i que han plantejat discrepàncies d'interpretació i en les quals mitjançant el procediment del recurs de cassació davant del Tribunal Suprem s'ha fixat doctrina pel que fa al reintegrament de subvencions concedides i a la figura de la caducitat en determinats supòsits.

El plantejament d'aquest apunt és exposar la problemàtica des d'una vessant pràctica i alhora facilitar la comprensió amb casos concrets.

Als efectes expositius, és important tenir en compte el règim jurídic de les subvencions, i específicament el que disposa l'article 5.1 de la LGS: "les subvencions es regeixen [...] per la LGS, i **les seves disposicions de desplegament, les altres normes de dret administratiu** i, si manquen, s'hi apliquen les normes de dret privat". Tot i que en els casos plantejats la normativa és estatal, es fa una menció a la normativa aplicable a Catalunya, en aquest cas l'article 88.2 del TRLFPC, que disposa que el règim economicofinancer de les subvencions és el que estableixen aquesta Llei, les lleis especials aprovades pel Parlament i les respectives lleis de pressupostos de la Generalitat, i **són aplicables supletòriament les normes de dret administratiu** i, si no n'hi ha, les del dret privat. Ambdues disposen el mateix.

D'altra banda, també és important en aquest apunt, ja que és aplicable als casos que es plantegen, el que disposa la Llei de procediment 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP). No obstant això, si els casos plantejats ho fossin respecte de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya (LRJCAT), tenint en compte que la Llei mateixa fa una remissió en l'article 106 de l'esmentada Llei a la legislació bàsica de la LPACAP, els efectes serien els mateixos.

En aquesta primera part de l'exposició prenem com a fil conductor la Sentència del Tribunal Suprem, Sala Contenciosa Administrativa, Sala Tercera, núm. 438/2018, de 19 de març de 2018 (rec. 2054/2017) i la Sentència 436/2018 (rec. 2412/2015), procediment de recurs de cassació, on

es fixa doctrina en relació amb la interpretació de la caducitat en un procediment de reintegrament de subvencions de l'article 42.4 de la LGS. Aquestes sentències posen fi a les diferents interpretacions en el sentit que la perempció o la caducitat dels procediments en els quals s'exerciten potestats d'intervenció, susceptibles de produir efectes desfavorables o de gravamen o potestats sancionadores, comportaven un vici de nul·litat.

Les sentències de referència declaren que es tracta d'un vici de nul·litat radical o de ple dret, ja que la declaració de caducitat té com a conseqüència la invalidesa de la resolució de fons dictada (art. 47.1.e de la LPACAP), i l'Administració, per poder adoptar una nova decisió, ha d'iniciar un nou procediment sempre que no hagi transcorregut el termini de prescripció fixat.

A la Sentència del Tribunal Suprem, Sala Contenciosa Administrativa, Sala Tercera, núm. 438/2018, de 19 de març de 2018, els termes sotmesos a interès cassacional van ser els següents:

“Si el artículo 42.4 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones,

- 1 - debe ser interpretado en el sentido de que transcurrido el plazo de caducidad establecido 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, o si,
- 2 - por el contrario, 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.”

En el FJ 3 de la Sentència es disposa que:

"El Tribunal no puede acoger una interpretación que conduzca a un resultado ilógico o absurdo y esto es precisamente lo que se produciría si entendiésemos que la Administración puede continuar actuando válidamente en un procedimiento caducado y dictar una resolución de fondo como si la caducidad no se hubiese producido.

Los actos y resoluciones administrativas han de dictarse en un procedimiento válido, ello constituye una exigencia básica de nuestro ordenamiento administrativo que se plasma en numerosos preceptos (art. 53 de la LRJPAC) llegándose a sancionar con la nulidad de pleno derecho los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido (art. 62.1.e de la LRJPAC). De modo que si el procedimiento ha devenido inválido o inexistente, como consecuencia de su caducidad, ha dejado de ser un cauce adecuado para dictar una resolución administrativa válida que decida sobre el fondo, por lo que la Administración está obligada a reiniciar uno nuevo. Así se establece también en el art. 95.3 de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común (Ley 39/2015) en el que se afirma 'los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción' y se añade 'En los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a este los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado'. **En definitiva, tanto en la Ley 30/1992 como en la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo común, disponen que la caducidad conlleva la necesidad de reiniciar un**

nuevo procedimiento y que en ese procedimiento se practiquen trámites que se consideran esenciales (alegaciones, prueba) para poder dictar una resolución administrativa válida."

Clou la sentència, als efectes de modificar la doctrina imperant fins al 2013:

"Por todo ello, dando respuesta a la cuestión respecto de la que se apreció interés casacional, se considera que es necesario **modificar la doctrina fijada en la STS de 30 de julio de 2013 (rec. 213/2012)**, entendiendo el artículo 42.4 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones ha de interpretarse en el sentido 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."

Per la qual cosa, segons el que disposa la STS de 19 de març de 2108, quan opera la caducitat dels procediments en els quals s'exerciten potestats d'intervenció, susceptibles de produir efectes desfavorables o de gravamen o potestats sancionadores, com és el cas d'un procediment de reintegrament d'una subvenció, **la caducitat en aquest procediment produeix un vici de nul·litat de ple dret** i s'aparta de les sentències del TS de 4 de juliol de 2013 (rec. núm. 501/2012) i del 16 de juliol de 2013 (rec. núm. 499/2012), en les quals es disposava que la caducitat era un supòsit d'anul·labilitat: "[...] no resulta manifiesto que concurra en el actuar administrativo el presupuesto de lesión de los derechos y libertades o el de prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido a que alude el artículo 62.1.a y e del referido texto legal."

No obstant això, la literalitat de l'article 84.1 de la LPACAP ens podria induir a un error o a interpretar de manera diferent la sentència de referència:

"Terminació: 1. Posen fi al procediment la resolució, el desistiment, la renúncia al dret en què es fonamenta la sol·licitud, quan aquesta renúncia no estigui prohibida per l'ordenament jurídic, i **la declaració de caducitat**."

Aquest article continua fent servir el terme "resolució" en un sentit equivalent a decisió sobre el fons de l'assumpte, com ho feia també la derogada LRJPAC, però quan el procediment finalitza per una altra causa també cal una resolució administrativa que declari aquesta circumstància. Hi ha, doncs, una doble accepció del terme "resolució", la que es refereix a l'acte administratiu que es pronuncia sobre totes les qüestions plantejades i la que també al·ludeix a l'[acte administratiu que posa fi al procediment](#), però que no conté el pronunciament sobre el fons esmentat.

D'acord amb el que s'ha exposat, una vegada ha transcorregut el termini màxim per resoldre i notificar el procediment i es produeix la caducitat (art. 25.1 de la LPACAP), la resolució posterior que es pugui dictar només declararà la caducitat, ja produïda, i la conseqüència n'és l'arxiu de les actuacions (art. 21.1 de la LPACAP).

La declaració de caducitat s'inclou com una forma de terminació del procediment i semblaria que exigeix un acte exprés posterior per part de l'Administració als efectes que declari la caducitat per cloure el procediment específic i es pugui aplicar, com indica el TS, el vici de nul·litat de l'article 47.1 de la LPACAP per extinció prèvia del procediment en els supòsits imputables a l'Administració.

L'article 84 de la LPACAP no esgota les formes de terminació del procediment administratiu, ja que, tot i que es fa referència a la resolució expressa, no s'explicita l'acte presumpte, encara que en l'article 24.2 es disposa el següent:

"2. L'estimació per silenci administratiu té a tots els efectes la consideració d'acte administratiu finalitzador del procediment i se'n deriva que, una vegada produït aquest acte presumpte, per impedir-ne l'existència i la producció dels seus efectes, seria necessari iniciar un procediment de revisió d'ofici establert per la Llei."

A més, la STS 5383/2015 (ECLI:ES:TS:2015:5383), de 18 de desembre de 2015, recurs 1927/2014, procediment de recurs de cassació, indica que:

"La sentencia de esta misma Sala y Sección de 27 de abril de 2007 (Rc 10133/2003), analiza la adquisición de derechos por silencio positivo de conformidad con lo dispuesto en la Ley 30/1992, en la redacción dada por la Ley 4/1999, rechazando la posibilidad de resoluciones expresas tardías en sentido denegatorio cuando el silencio positivo ya se ha producido, y resaltando la necesidad de acudir al procedimiento de revisión de oficio previsto en la misma Ley si se entiende que el acto adquirido por silencio es contrario a Derecho."

De manera similar a la resolució, es pot dir que l'article 84 de la LPACAP disposa expressament la caducitat produïda per causa imputable al ciutadà en relació amb l'article 95 de la LPACAP:

"En els procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat, quan se'n produeixi la paralització per causa imputable a l'interessat, l'Administració l'ha d'advertir que, un cop transcorreguts tres mesos, es produeix la caducitat del procediment. Si, un cop consumit aquest termini, el particular requerit no ha exercit les activitats necessàries per reprendre la tramitació, l'Administració ha d'acordar l'arxivament de les actuacions, i ho ha de notificar a l'interessat. Contra la resolució que declari la caducitat són procedents els recursos pertinents."

La jurisprudència s'hi pronuncia en les SSTS de 15 de juny de 1983 (RJ 1983\3321), 8 de novembre de 1986 (RJ 1987\848), 16 de març de 1988 (RJ 1988\2171) i 29 de gener de 1994 (RJ 1994\348), i aquesta darrera argumenta que:

"[...] al afectar indudablemente la extinción o terminación del procedimiento a los derechos o intereses del administrado, ha de dársele la oportunidad de recurrir, y, para ello, no basta con requerirle, en su momento, sino que es necesario notificarle la resolución y, previamente, dictarla (haciendo la expresa y constitutiva declaración de la caducidad)."

D'aquestes sentències deriva el caràcter constitutiu i no merament declaratiu de la declaració expressa de la caducitat. A més, la caducitat del procediment per causa imputable a l'Administració és una forma de terminació del procediment establerta a l'article 25.1.b i no establerta de manera expressa a l'article 84 de la LPACAP:

"b) En els procediments en què l'Administració exerceixi potestats sancionadores o, en general, d'intervenció, susceptibles de produir efectes desfavorables o de gravamen -com seria el cas del reintegrament d'una subvenció-, es produeix la caducitat. En aquests casos, la resolució que declari la caducitat ha d'ordenar que s'arxivin les actuacions, amb els efectes que disposa l'article 95."

Per tant, un cop transcorregut el termini màxim per dictar la resolució i notificar-la, es produirà automàticament la finalització del procediment administratiu, sens perjudici que posteriorment, i com a conseqüència de l'obligació que té l'Administració de dictar una resolució expressa i notificar-la en tots els procediments, incloent-hi el de caducitat, sigui quina en sigui la forma d'iniciació, la resolució ha de consistir en la declaració de la circumstància que concorri en cada cas, amb indicació dels fets produïts i les normes aplicables (art. 21 de la LPACAP) i ordenar l'arxivament de les actuacions (art. 95 de la LPACAP). És a dir, l'article 84 de la LPACAP **només inclou la declaració de caducitat com a forma de terminació del procediment**, ja que, a diferència del que succeeix amb la caducitat imputable a l'interessat (que sí que exigeix declaració expressa), la caducitat per causa imputable a l'Administració es produeix de manera automàtica i *ope legis* pel mer transcurs del termini màxim per dictar resolució i notificar-la, sense necessitat que s'efectuï una declaració expressa de caducitat, **resolució que, si s'efectua, l'únic que comportaria seria confirmar la caducitat ja efectuada amb anterioritat.**

En ser la caducitat un vici de nul·litat, quan hagi transcorregut el termini per interposar recurs administratiu contra la resolució que hagi posat fi a aquest tipus de procediment i específicament en els que s'exerciten potestats d'intervenció, susceptibles de produir efectes desfavorables o de gravamen, com pot ser un procediment de reintegrament de subvencions, o potestats sancionadores, i s'hagi dictat fora del termini màxim per notificar la resolució (en un procediment de caducitat), hi ha la possibilitat d'impugnar-la mitjançant la sol·licitud de la revisió d'ofici a l'empara de l'article 106 de la LPACAP i, en cas que l'Administració no atengui la petició, tindrà acció de nul·litat per exigir-l'hi davant dels jutjats i tribunals.



## **Georgina Maresma Olivella**

Cap del Servei d'Administració Econòmica i Contractació del Consell Català de l'Esport