

EAPC - Gestió i control de subvencions i ajuts



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

28-11-2022

Com a continuació de [l'apunt anterior](#) publicat en aquest espai temàtic sobre el tema de la caducitat en els expedients de reintegraments de subvencions, comentarem el que ha indicat la jurisprudència sobre aquesta qüestió. Seguirem amb el plantejament d'exposar la problemàtica des d'una vessant pràctica per facilitar la comprensió, mitjançant casos concrets.

Prendrem com a fil conductor les sentències del Tribunal Suprem Sala Contenciosa Administrativa, núm. 741/2021- ECLI:ES:TS:2021:741, núm. 3407/2020- ECLI:ES:TS:2020:3407 i núm. 3868/2020 - ECLI:ES:TS:2020:3868. Aquestes sentències es refermen en l'obligació de resoldre de manera expressa els procediments fins i tot en supòsits de reintegrament de subvencions en què hagi vençut el termini màxim establert sense que s'hagi dictat i notificat la resolució expressa. El que es referma és que en aquests casos encara es requereix que l'Administració dicti una resolució que declari la caducitat i ordeni l'arxivament de les actuacions, per motius d'unitat de criteri i seguretat jurídica.

L'entitat Anova IT Consulting SL Unipersonal interposa davant de l'Audiència Nacional un recurs contenciós administratiu contra la Resolució de 13 de febrer de 2018 dictada pel secretari d'estat de Telecomunicacions i per a la Societat de la Informació, en què s'acorda el següent:

"Primero. Exigir el reintegro de la subvención concedida, que asciende a 190.080,00 euros, por concurrencia de las causas de reintegro previstas en los apartados a), f) y g) del artículo 37.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Segundo. Archivar el expediente de reintegro iniciado el día 4 de julio de 2016 como consecuencia del inicio del nuevo expediente de reintegro notificado el día 14 de marzo de 2017, en el que se ha permitido al beneficiario ejercitar su derecho a realizar alegaciones.

Tercero. Establecer los intereses de demora calculados desde el momento del pago de las ayudas hasta la fecha en la que se ha acordado la procedencia del reintegro, esto es, hasta la fecha de firma de esta resolución, o en caso de procedimiento concursal pendiente de resolverse, hasta la

fecha en la que se haya acordado la Declaración del concurso, según liquidación que se acompaña y de conformidad a los artículos 37.1 y 38.2 de la Ley 38/2003 y al artículo 90 del Real Decreto 887/2006.

El 3 de febrer de 2020, la Secció Vuitena de la Sala Contenciosa Administrativa de Madrid va dictar sentència, que desestimava el recurs interposat i confirmava l'acte impugnat (Roj: SAN 485/2020 - ECLI:ES:AN:2020:485).

Un cop notificada la sentència, l'entitat manifesta la intenció d'interposar recurs de cassació davant del Tribunal Suprem, i el 16 d'octubre de 2020 la Secció d'Admissió del TS dicta una interlocutòria en què s'acorda el següent:

"[...] 2.º) Declarar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo consiste en determinar si la Administración está obligada a dictar una resolución expresa que declare la terminación de un procedimiento administrativo de reintegro de subvenciones –sea cual sea la causa– como condición de validez de la eventual incoación de un nuevo procedimiento de reintegro o si, por el contrario, tal omisión debe ser considerada una irregularidad no invalidante [...]."

El 9 de desembre de 2020, l'entitat presenta un escrit d'interposició de recurs de cassació en què manifesta que la sentència impugnada infringeix els articles 21, 25 i 84.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP), en relació amb l'article 42.4 de la Llei 38/2022, de 17 de novembre, general de subvencions (LGS).

És important tenir en compte els antecedents de la sentència impugnada:

- 1. Mitjançant l'Ordre ITC/362/2011, de 21 de febrer, i la Resolució de 25 de març de 2011 del secretari d'estat de Telecomunicacions i per a la Societat de la Informació, es van regular les bases per al règim d'ajuts i la gestió del Plan Avanza 2.
- 2. La mercantil Anova IT Consultoria SL (Anova) va presentar el 22 d'abril de 2011 una sol·licitud d'ajuda per al projecte Curs d'especialització en creació de videojocs.
- 3. El secretari d'estat de Telecomunicacions i per a la Societat de la Informació resol concedir, el 17 de novembre de 2011, una subvenció per un import de 190.080,00 euros. L'ajut sol·licitat en forma de subvenció es va concedir amb anterioritat a l'inici de l'activitat.
- 4. Un cop feta la comprovació corresponent el 4 de juliol de 2016, es va notificar mitjançant un acord d'iniciació d'un expedient de reintegrament total resol't per l'òrgan competent el 29 de juny de 2016.
- 5. En vista de les al·legacions i la documentació presentada per l'entitat, el 14 de març de 2017 es va notificar la incoació d'un nou expedient de reintegrament total, com a conseqüència de nous fets dels quals es deriven noves causes de revocació. L'acord d'incoació es va adoptar el 6 de març de 2017.
- 6. Finalment, mitjançant la resolució del secretari d'estat de Telecomunicacions i per a la Societat de la Informació de 13 de febrer de 2018, s'acorda el següent:
 - 6.1 Exigir a l'entitat recurrent el reintegrament total de la subvenció percebuda per la concurrència de les causes establertes a l'article 37.1.a, f i g de la LGS.
 - 6.2 Arxivar l'expedient de reintegrament iniciat el 4 de juliol de 2016 com a conseqüència de l'inici d'un nou expedient de reintegrament notificat el 14 de març de 2017.
 - 6.3 Establir els interessos de demora corresponents.

L'anàlisi del que disposen els articles presumptament infringits és la següent:

- Article 21.1 de la LPACAP (abans art. 42):

"1. L'Administració està obligada a dictar una resolució expressa i notificar-la en tots els procediments sigui quina sigui la forma d'iniciació.

En els casos de prescripció, renúncia del dret, caducitat del procediment o desistiment de la sol·licitud, així com de desaparició sobrevinguda de l'objecte del procediment, la resolució consisteix en la declaració de la circumstància que concorre en cada cas, amb indicació dels fets produïts i les normes aplicables [...]."

- Article 25 de la LPACAP. Falta de resolució expressa en procediments iniciats d'ofici (abans art. 44):

"1. En els procediments iniciats d'ofici, el venciment del termini màxim establert sense que s'hagi dictat ni notificat cap resolució expressa no eximeix l'Administració de complir l'obligació legal de resoldre, i produeix els efectes següents:

a) En el cas de procediments dels quals es pugui derivar el reconeixement o, si s'escau, la constitució de drets o altres situacions jurídiques favorables, els interessats que hagin comparegut poden entendre desestimades les seves pretensions per silenci administratiu.

b) En els procediments en què l'Administració exerceixi potestats sancionadores o, en general, d'intervenció, susceptibles de produir efectes desfavorables o de gravamen, 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.

2. En els supòsits en què el procediment s'hagi paralitzat per causa imputable a l'interessat, s'interromp el còmput del termini per resoldre i notificar la resolució."

- Article 84.1 de la LPACAP. Terminació (abans art. 87):

"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."

- Article 42.4 de la LGS:

"4. 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 el que estableixen els apartats 5 i 6 de l'article 42 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (actualment art. 22 i 23 de la LPACAP).

Si transcorre el termini per resoldre sense que s'hagi notificat cap resolució expressa, es produeix la caducitat del procediment, sens perjudici de continuar les actuacions fins al seu acabament i sense que es consideri interrompuda la prescripció per les actuacions dutes a terme fins a l'acabament del termini esmentat."

D'acord amb el que s'ha exposat, la part recurrent al·lega que l'Administració va incoar dos procediments de reintegrament de la subvenció concedida diferents:

- Un primer procediment de reintegrament en què es proposava el reintegrament total de la subvenció concedida, que es va iniciar el 29 de juny de 2016 i es va notificar el 4 de juliol de 2016.
- Un segon procediment de reintegrament en què es proposava el reintegrament total sobre el mateix expedient, que es va iniciar el 29 de juny de 2016 i va ser notificat el 4 de juliol de 2016, però sobre la base de nous fets, que es consoliden amb les que es van comunicar en el primer expedient i que són

causes taxades de reintegrament (art. 37 de la LGS). Aquest segon procediment es va incoar el 6 de març de 2017.

En les al·legacions manifesta que la LGS no disposa la tramitació simultània de dos procediments pel reintegrament de la mateixa subvenció, ja que els articles 41 i 42 de la LGS estan redactats en termes d'unicitat del procediment, i l'article 21.1 de la LPACAP, en relació amb l'article 84.1, disposa l'obligació de l'Administració de posar fi al procediment en cas de reintegrament incoat per mitjà d'alguns dels mecanismes establerts, amb caràcter previ a iniciar un segon procediment respecte de la mateixa subvenció concedida el 17 de novembre de 2011. L'Administració, en aquest supòsit, va incoar un segon procediment, i en la resolució que posa fi al procediment de reintegrament total va acordar també l'arxivament de les actuacions.

Segons la part recurrent, l'actuació de l'Administració comporta la nul·litat de ple dret de l'acord d'incoació del segon expedient i de la resolució dictada, ja que s'exigia la terminació del procediment mitjançant resolució expressa i, per extensió, la caducitat de l'únic procediment vàlidament incoat per l'Administració demandada, el primer, iniciat el 2016, atès que la resolució es va dictar i es va notificar, però un cop transcorregut el termini de 12 mesos establert en l'article 42.4 de la LGS i, per tant, infringint l'article 25.1 de la LPACAP.

Per tant, manifesta la impossibilitat d'incoar un segon procediment de reintegrament sense haver-ne finalitzat l'anterior, així com la improcedència d'acordar l'arxivament del primer en la resolució que posa fi al segon procediment i clou amb la sol·licitud que es declari la invalidesa de la resolució de reintegrament impugnada quan la durada de l'únic expedient de reintegrament vàlidament incoat ha superat àmpliament el termini de 12 mesos fixat en l'article 42.4 de la LGS.

En el FJ3, en relació amb l'incompliment de l'obligació de resoldre i els seus efectes en un nou i posterior procediment, es disposa resumidament el següent:

"És indubtable que l'Administració va incomplir l'obligació legal de dictar resolució expressa de la terminació del primer procediment, però la discrepància es produeix amb els efectes de l'esmentat incompliment."

Quins són aquests efectes?

L'article 21.1 de la LPACAP imposa l'obligació a l'Administració de dictar una resolució expressa i notificar-la en tots els procediments, incloent-hi el de caducitat, però, respecte de l'incompliment de la particular obligació legal de dictar resolució expressa en termini, l'únic efecte que es desprèn de l'apartat 6 de l'article esmentat -i no se'n desprèn cap altra determinació- és el següent:

"6. El personal al servei de les administracions públiques que tingui a càrrec seu el despatx dels afers, així com els titulars dels òrgans administratius competents per instruir i resoldre, són directament responsables, en l'àmbit de les seves competències, del compliment de l'obligació legal de dictar resolució expressa en termini. **L'incompliment d'aquesta obligació dona lloc a l'exigència de responsabilitat disciplinària**, sens perjudici de la que correspongui d'acord amb la normativa aplicable."

Per tant, en els supòsits de caducitat, l'Administració té l'obligació legal de resoldre i **no es disposa que l'omissió de la resolució expressa produeixi efectes invalidants o nul·litat en un procediment posterior.**

A més, l'article 25.1.b de la LPACAP estableix els efectes del venciment del termini màxim per resoldre sense que s'hagi dictat i notificat la resolució expressa. És a dir, en els procediments en què l'Administració exerceixi potestats sancionadores o, en general, d'intervenció, i que alhora són susceptibles de produir efectes desfavorables o de gravamen i, com a conseqüència de l'això, duen aparellada 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 de la LPACAP.

L'article 84.1 de la LPACAP inclou la declaració de caducitat entre els actes que posen fi al procediment.

L'article 95.3 de la LPACAP disposa que la caducitat 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. A més, en els casos en què sigui possible iniciar un nou procediment perquè no s'ha produït la prescripció, s'hi poden incorporar els actes i tràmits el contingut dels quals s'hauria mantingut igual si no s'hagués produït la caducitat. En tot cas, en el nou procediment s'han d'executar els tràmits d'al·legacions, proposició de prova i audiència a l'interessat.

La caducitat del procediment no es produeix per la resolució que la declari, sinó que, d'acord amb el que disposa l'article 25.1.b de la LPACAP, **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 resolució expressa, encara que no s'hagi dictat una resolució administrativa que així ho reconegui.

Per això, l'incompliment de l'Administració de la seva obligació legal de resoldre no té l'abast invalidant sobre la incoació del nou procediment. Ara bé, l'article 103 de la CE i l'article 3.1 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, disposen que les administracions públiques serveixen amb objectivitat els interessos generals amb submissió plena a la Constitució, a la llei i al dret, la qual cosa és contrària al fet que l'Administració no compleixi l'obligació legal de resoldre de manera expressa els procediments:

"[...] 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'."

En el FJ4, quant als efectes de la caducitat en els procediments de reintegrament i la jurisprudència, es disposa el següent:

- L'article 42.4 de la LGS:

“4. 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 el que estableixen els apartats 5 i 6 de l'article 42 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

Si transcorre el termini per resoldre sense que s'hagi notificat cap resolució expressa, es produeix la caducitat del procediment, sens perjudici de continuar les actuacions fins al seu acabament i sense que es consideri interrompuda la prescripció per les actuacions dutes a terme fins a l'acabament del termini esmentat.”

- En la Sentència del Tribunal Suprem, Sala Contenciosa Administrativa, Sala Tercera, núm. 438/2018, de 19 de març de 2018 (rec. 2054/2017), interpretant l'article 42.4 de la LGS, ja analitzada en la primera part d'aquest apunt, s'assenyala que:

“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.”

Aquest criteri jurisprudencial és el que se segueix en aquest cas, ja que l'Administració no va dictar cap resolució de fons en el primer procediment; però aquest matís és important, ja que abans d'haver transcorregut els 12 mesos de caducitat del primer expedient, i pel fet de constar nous fets, va iniciar un nou procediment de reintegrament abans que es complís la prescripció de 4 anys del dret de l'Administració a reclamar el reintegrament, segons l'article 39.1 de la LGS: “1. Prescriu al cap de quatre anys el dret de l'Administració a reconèixer o liquidar el reintegrament.” Per tant, un cop incoat el primer procediment de reintegrament total de la subvenció concedida i un cop constatats nous fets que deriven en la incoació d'un nou expedient de reintegrament total sobre la mateixa subvenció, es constata que aquest segon expedient s'inicia abans de produir-se la caducitat del primer i l'òrgan competent dicta la corresponent resolució de reintegrament sobre el segon expedient incoat:

“Cabe significar que con independencia de la irregular actuación de la Administración que debió poner fin al primer expediente, o en su caso, acordar la ampliación, las circunstancias: [...] a) el inicio del segundo expediente tiene lugar antes de que operara la caducidad, y b) que afecta a nuevos hechos, no alteran los razonamientos expuestos en las Sentencias dictadas en los recursos de casación 4279/2019 y 5529/2019 que nos llevan a concluir que no se deduce un efecto invalidante sobre el procedimiento subsiguiente.”

El criteri jurisprudencial és el següent:

“[...] en un procedimiento administrativo de reintegro de subvenciones, transcurrido el plazo máximo para resolver el mismo previsto en el artículo 42.4 de la LGS, la omisión de la declaración de la caducidad y de la orden de archivo de las actuaciones no invalida la incoación de un nuevo procedimiento de reintegro, si no ha transcurrido el plazo de prescripción del derecho de la Administración para exigir el reintegro.

Todo lo anterior sin perjuicio de la obligación legal que recae sobre la Administración de resolver de forma expresa los procedimientos, lo que en los supuestos de procedimientos de reintegro de subvenciones, si vence el plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa, exige de la Administración el dictado de una resolución que declare la caducidad y ordene el archivo de las actuaciones."

Els exemples presentats posen de manifest que de la lectura de la normativa de referència i de la jurisprudència sembla tot resolt, però a la pràctica la caducitat i els expedients de reintegrament de les subvencions no és una qüestió fàcil per a les diferents unitats que intervenen en la seva tramitació, de vegades per la complexitat dels expedients.

Per cloure, vull assenyalar que aquest apunt, dividit en dues parts, enllaça amb l'apunt publicat el 19 d'octubre de 2021, [La institució de la prescripció: una institució complexa?](#), ja que la caducitat i la prescripció són dues institucions diferents però estretament vinculades pels efectes i les conseqüències que se'n deriven.



Georgina Maresma Olivella

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