

# EAPC - Gestió i control de subvencions i ajuts



Sentència de 23 de gener de 2023; canvi de criteri del Tribunal Suprem sobre la caducitat del procediment de reintegrament de subvencions

29-06-2023

A l'[apunt del 16 de setembre de 2022](#) s'analitzava el supòsit enjudiciat a la Sentència de 19 de febrer de 2021 (rec. 3929/2020) del Tribunal Suprem. Segons aquesta Sentència, 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 per haver constatat 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 Llei general de subvencions (LGS). En el segon procediment sí que es pronuncia sobre l'arxivament del primer.

El criteri de la Sala sobre la qüestió que presentava interès cassacional és que la caducitat del procediment no té lloc per la resolució que la declari, sinó que, com estableix l'article 25.1.b de la Llei 39/2015, la caducitat té lloc de manera automàtica, en el sentit que s'esdevé –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. D'aquesta manera, des que transcorre aquest termini màxim sense resolució administrativa que resolgui el procediment, tèn lloc la caducitat per ministeri de la llei, sense que pertoqui ja una altra resolució en el procediment que la que així ho declari i ordeni l'arxivament de les actuacions.

Per això el Tribunal Suprem, 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.

Aquest criteri no és el que es manté quan es tracta de la caducitat d'un procediment sancionador, atès que a la Sentència del Tribunal Suprem 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 Tribunal Suprem, a la Sentència de 12 de gener de 2022 (rec. 5040/2020), manté aquest posicionament i hi afegeix 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 ja es va dir a l'apunt del 16 de setembre de 2022, no hi havia 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.

Doncs bé, el Tribunal Suprem, a la Sentència de 23 de gener de 2023 (rec. 4104/2021), canvia de criteri en els termes següents:

“Pues bien, reconsiderando la interpretación efectuada en dicha sentencia, la Sala entiende que no habiéndose producido la caducidad del primer procedimiento, la apertura de otro con el mismo objeto no resulta conforme a derecho. Exponemos a continuación las razones que llevan a la Sala a efectuar este cambio de criterio con ocasión del presente litigio.

En primer lugar, entendemos que no cabe la existencia de dos procedimientos simultáneos sobre el mismo objeto. Ello atenta, en efecto, contra muchos de los principios que deben presidir la actuación administrativa [...].

En segundo lugar y tal como denuncia la parte recurrente, la apertura de un segundo expediente sin que haya transcurrido el plazo de caducidad puede servir para evadir la regulación sobre plazos administrativos, muy particularmente la referida al plazo de caducidad. [...]

Por último, también se produce una infracción o, en su caso, una desviada aplicación, de los preceptos que regulan los modos de terminación de los procedimientos. En efecto, si el primer procedimiento queda indefinidamente abierto se infringe la obligación de finalizarlo mediante la correspondiente resolución de fondo, de caducidad y archivo o de simple archivo de las actuaciones. Si, como sucede en el presente caso, se cierra en la propia resolución con la que se concluye el segundo procedimiento, aunque formalmente se dicta un acuerdo de archivo, no deja de ser una actuación anómala al hacerlo en el seno de otro procedimiento que se solapaba con el primero.”

Per tot l'anterior, es declara com a doctrina d'interès cassacional que, si està en curs un procediment administratiu de reintegrament de subvencions en el qual encara no s'ha complert el termini de caducitat, no és possible obrir-ne un altre sobre el mateix objecte sense haver tancat prèviament l'anterior mitjançant la resolució expressa que sigui procedent.

D'altra banda, i de conformitat amb el que declaren les sentències de 22 d'octubre i de 19 de novembre de 2020, havent transcorregut el termini de caducitat d'un procediment de reintegrament, l'omissió de la declaració d'arxivament de les actuacions no invalida –per aquesta sola circumstància i condicionat a l'especificitat del cas concret– la incoació d'un altre procediment amb el mateix objecte, sempre que no hagi transcorregut el termini de prescripció del dret de l'Administració al reintegrament. Tot això sens perjudici de l'obligació legal que té l'Administració de resoldre de manera expressa els procediments, la qual cosa, en matèria de reintegrament de subvencions, exigeix que l'Administració, abans d'iniciar un nou expedient, dicti una resolució que ordeni l'arxivament de les actuacions de qualsevol altre procediment anterior.

Finalment, avui, tant el procediment sancionador com el de reintegrament de subvencions queden alineats respecte del tractament de la caducitat.



## **Joan Manel Ferrera Izquierdo**

Vicesecretari de l'Ajuntament de Vilanova i la Geltrú