



www.civil-mercantil.com

TRIBUNAL SUPREMO

Auto de 29 de junio de 2017

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Rec. n.º 2054/2017

SUMARIO:

Caducidad de procedimientos administrativos. Subvención. Procedimiento de reintegro. Interés casacional. *Interpretación del artículo 42.4 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones.* Se declara que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar si el artículo 42. 4 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (plazo máximo para resolver y notificar la resolución del procedimiento de reintegro de 12 meses desde la fecha del acuerdo de iniciación), 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, 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.

PRECEPTOS:

Ley 38/2003 (Subvenciones), art. 42.4.

Ley 39/2015 (LPAC), arts. 95.3.

PONENTE:

Don Eduardo Calvo Rojas.

Magistrados:

Don MANUEL VICENTE GARZON HERRERO

Don SEGUNDO MENENDEZ PEREZ

Don OCTAVIO JUAN HERRERO PINA

Don EDUARDO CALVO ROJAS

Don JOAQUIN HUELIN MARTINEZ DE VELASCO

Don DIEGO CORDOBA CASTROVERDE

Don JESUS CUDERO BLAS

AUTO

En la Villa de Madrid, a 29 de junio de 2017

HECHOS**Primero.**

El Abogado del Estado, en la representación que por ministerio legal ostenta, ha preparado recurso de casación contra la sentencia de 9 de febrero de 2017, dictada por la Sala



www.civil-mercantil.com

de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección Tercera, en el procedimiento ordinario núm. 15/2016.

La sentencia impugnada estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Fundación Barredo frente a la resolución de rectificación de 29 de mayo de 2013 de la resolución de reintegro 9 de mayo de 2012 del Ministerio de Economía y competitividad. La resolución recurrida, conforme a la regla de la solidaridad (artículo 40.2 LGS), rectifica la resolución de reintegro, haciendo responsable también a los participantes de los «subproyectos» en cada una de sus cuantías. En este caso, se hace responsable a la Fundación Barredo, por 157.500 euros más los intereses devengados, lo que asciende a un total de 184.352, 24 euros.

Segundo.

La sentencia de instancia estimó el recurso, anulando la resolución de rectificación de 29 de mayo de 2013, por haber transcurrido el plazo de caducidad de 12 meses previsto para el procedimiento de reintegro.

Concretamente, la sentencia razona lo siguiente:

«[...] La demandante no recibió esta parte del acuerdo, a diferencia de lo sucedido con otros partícipes (doc.2 del escrito de interposición). Consta únicamente que se le notificó la resolución de 29 de mayo de 2013 de revocación de la resolución de 9 de mayo de 2012 sin que se le hubiera dado audiencia, en el seno del procedimiento de reintegro.

Quiere ello decir, que se encontró con un procedimiento ya iniciado con el CIEMAT (solicitante de las ayudas - folio 39-) y que sin intervención alguna se dicta resolución de revocación parcial de la ayuda, y posteriormente se rectifica esta, en el sentido de establecer distintos destinatarios y las sumas por las que debe responder cada uno de ellos del reintegro total, una vez descontadas las sumas satisfechas por el CIEMAT.

Pero cuando se dicta la segunda resolución de 29 de mayo de 2013, que viene a modificar la precedente de 9 de mayo de 2012, ha transcurrido con creces el plazo de 12 meses que tenía la Administración para dictar y notificar la resolución de reintegro. En efecto, en este caso la ayuda fue solicitada por el CIEMAT para un proyecto que integra varios subproyectos, y la Fundación Barredo participó en el mismo, previa conformidad (folio 42), con lo que asume un compromiso de ejecución y la condición de beneficiario (artículo 11.3.segundo LGS).

El procedimiento de reintegro se dirige por el total no validado contra CIEMAT, sin intervención del partícipe, de modo que la primera noticia que tiene es la resolución por la que se rectifica la resolución de reintegro. Esta modificación, deja sin efecto la anterior, novándola a través de un nuevo sujeto deudor y una nueva suma reintegrable. No cabe afirmar como pretende la demandada que se trata de la misma resolución rectificadora, porque se trata de una nueva donde se ha modificado el elemento subjetivo y la suma adeudada

[...]

Hemos referido que el procedimiento de reintegro se inició el 17 de enero de 2012, tras varios intentos frustrados (que concluyeron mediante declaración de caducidad), y que tras una primera resolución en plazo contra el CIEMAT (9 de mayo de 2012) se dicta resolución de rectificación de 29 de mayo de 2013. Es patente que esta está fuera del plazo de 12 meses que ha sido establecido en el artículo 42.4 de la Ley General de Subvenciones, y que en consecuencia la caducidad debe desplegar sus efectos [...]».



www.civil-mercantil.com

Tercero.

La representación procesal de la Administración General del Estado presentó escrito de preparación de recurso de casación contra dicha sentencia, en el cual, tras acreditar el cumplimiento de los requisitos en orden al plazo, legitimación y recurribilidad de la disposición que se impugna, identifica como norma infringida el artículo 42.4 de la LGS . Argumenta que el citado artículo contiene una regla especial para el ámbito subvencional que permite que, a pesar de haber transcurrido el plazo de caducidad, las actuaciones continúen hasta su terminación, sin que la caducidad afecte a la validez de la resolución que ponga fin al procedimiento de reintegro, ciñendo sus efectos a no interrumpir la prescripción.

Añade el recurrente que el recurso de casación presenta interés casacional objetivo conforme al artículo 88.2.c) LJCA, al proyectarse sobre todos los procedimientos de reintegro, amén de que en 2013 se han concedido 10.128 ayudas con participantes plurales y se están tramitando 774 procedimientos desde 1 abril 2016 a la fecha de preparación del escrito. Invoca asimismo el artículo 88.2.b) LJCA señalando que la sentencia se aparta de la doctrina fijada en la sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo, Sección Tercera, de 30 de junio de 2013 (recurso 213/2012), que limita los efectos de la caducidad a enervar la interrupción de la prescripción, sin invalidar las actuaciones.

Cuarto.

Se han personado la Administración General del Estado, como recurrente y la Fundación Barredo, como recurrida, habiendo esta última presentado escrito fechado el 5 de junio de 2017 en el que manifiesta su oposición a la admisión del presente recurso señalando que no cabe afirmar que haya habido <<apartamiento deliberado>> de la jurisprudencia, a los efectos del artículo 88.3.b) LJCA, al tratarse de una única sentencia no constitutiva de jurisprudencia según lo previsto en el artículo 1.6 del Código Civil ; y que tampoco se puede presumir la afectación general que se alega, a los efectos previstos en el artículo 88.2.c) de la LJCA, por el mero hecho de tratarse de la interpretación de una disposición que por su propia naturaleza tiene esa vocación de generalidad.

Es Magistrado Ponente el Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas, Magistrado de la Sala

RAZONAMIENTOS JURIDICOS

Primero.

Como cuestión previa, y desde un punto de vista formal, debe señalarse que el escrito de preparación cumple con las exigencias del artículo 89.2 LJCA, por lo que nada puede oponerse a la admisibilidad del recurso desde el punto de vista de los subapartados a) y b) del artículo 90.4 LJCA .

Así, el escrito se ha estructurado en apartados separados, encabezados con un epígrafe expresivo de su respectivo contenido y se ha razonado en el mismo tanto la recurribilidad de la resolución de instancia por este cauce extraordinario como la observancia de los requisitos de legitimación y plazo.

De otro lado, se ha identificado debidamente la norma cuya infracción se imputa a la sentencia de instancia, cumpliéndose con la carga procesal de justificar, primero, su incardinación en el Derecho estatal; segundo, su debida observancia en el proceso de instancia; y tercero, su relevancia en el sentido del fallo.



www.civil-mercantil.com

Segundo.

En lo que se refiere al interés casacional, la Sección considera que la parte recurrente ha realizado el imprescindible esfuerzo argumental, con singular referencia al caso, en relación a la concurrencia del interés casacional objetivo en función de alguno de los supuestos enunciados en los apartados 2 y 3 del artículo 88 LJCA .

El debate que pretende suscitarse en casación -como ya sucedió en el proceso resuelto en la sentencia recurrida- gira en torno al artículo 42.4 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que tras haber establecido en su párrafo primero un plazo máximo de doce meses para resolver y notificar la resolución del procedimiento de reintegro, establece en su párrafo segundo lo siguiente: « Si transcurre el plazo para resolver sin que se haya notificado resolución expresa, se producirá la caducidad del procedimiento, sin perjuicio de continuar las actuaciones hasta su terminación y sin que se considere interrumpida la prescripción por las actuaciones realizadas hasta la finalización del citado plazo ». Este precepto aparece reproducido luego en el artículo 45.4 del Real Decreto 899/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los incentivos regionales.

La sentencia recurrida ha interpretado el citado artículo 42.4 de la Ley 38/2003 en consonancia con la regulación general de la caducidad contenida en las normas de procedimiento administrativo común - artículo 92.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y, ahora, artículo 95.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre -, atribuyendo plenitud de efectos al instituto de la caducidad del procedimiento, no solamente el de enervar la interrupción de la prescripción sino también el efecto de invalidar la actuación administrativa realizada cuando el procedimiento está caducado, existiendo sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo - sentencia de 30 de julio de 2013 (recurso contencioso-administrativo 213/2012)- que acoge una interpretación distinta, pues señala que los efectos de la caducidad se circunscriben a que el plazo de doce meses no computará como interrupción para la prescripción, sin que la caducidad afecte a la validez de la resolución tardía que ponga fin al procedimiento de reintegro.

Tal divergencia interpretativa reviste interés casacional objetivo, conforme a lo previsto en el artículo 88.2.c) LJCA, siendo necesario un pronunciamiento de este Tribunal Supremo que esclarezca la cuestión, dada la innegable la trascendencia que para la seguridad jurídica ostenta la regulación de la caducidad y la necesidad de dilucidar si los efectos de ésta son los mismos en toda clase de procedimientos o si, por el contrario, son distintos y más limitados cuando se trata del procedimiento de reintegro regulado en Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que es extrapolable al conjunto de la actividad de fomento llevada a cabo mediante las ayudas incluidas en el ámbito de aplicación de dicha norma estatal.

La concurrencia de este supuesto de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia exime a la Sala de analizar si concurre el otro supuesto alegado por la representación procesal de la recurrente.

Tercero.

Sentado, pues, que la resolución judicial de instancia es recurrible a través de este cauce procesal extraordinario, que el escrito de preparación cumple todos los presupuestos y requisitos exigibles y que apreciamos la concurrencia de un interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia que justifica su admisión, queda por dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 90.4 LJCA, a cuyo tenor «los autos de admisión precisarán la cuestión o cuestiones en las que se entiende que existe interés casacional objetivo e



www.civil-mercantil.com

identificarán la norma o normas jurídicas que en principio serán objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso».

Y, a tal efecto, precisamos que la cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es la siguiente: si el artículo 42. 4 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, 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, 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.

Cuarto.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 90.7 LJCA, este auto se publicará íntegramente en la página web del Tribunal Supremo, haciendo referencia al mismo, con sucinta mención de las normas que serán objeto de interpretación.

Quinto.

Procede comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este Auto, como dispone el artículo 90.6 de la LJCA y conferir a las actuaciones el trámite previsto en los artículos 92 y 93 de la LJCA, remitiéndolas a la Sección Tercera de esta Sala, competente para su sustanciación y decisión de conformidad con las reglas de reparto.

Por lo expuesto,

La Sección de Admisión

ACUERDA:

1.º) Admitir el recurso de casación preparado por la Administración General del Estado contra la sentencia de 9 de febrero de 2017 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección Tercera, en el procedimiento ordinario núm. 15/2016.

2.º) Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar si el artículo 42. 4 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, 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, 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.



www.civil-mercantil.com

3.º) Se ordena publicar este Auto en la página web del Tribunal Supremo, haciendo referencia al mismo, con sucinta mención de las normas que serán objeto de interpretación.

4.º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

5.º) Para la sustanciación del recurso, remítanse las actuaciones a la Sección tercera de esta Sala Tercera, a la que corresponde con arreglo a las normas sobre reparto de asuntos.

Así lo acuerdan y firman. Manuel Vicente Garzon Herrero Segundo Menéndez Pérez Octavio Juan Herrero Pina Eduardo Calvo Rojas Joaquin Huelin Martinez de Velasco Diego Cordoba Castroverde Jesus Cudero Blas

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.