



www.civil-mercantil.com

TRIBUNAL SUPREMO

*Sentencia 9/2017, de 10 de enero de 2017
Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 3.ª)
Rec. n.º 1943/2016*

SUMARIO:

Procedimiento administrativo. Prescripción. Caducidad. Computo de plazos. Interrupción de la prescripción. Interposición de recursos y reclamaciones. Cambio de doctrina jurisprudencial. El Tribunal Supremo viene a rectificar la postura que mantenía respecto a la interrupción de la prescripción cuando por parte de un particular se interpone cualquier tipo de recurso o reclamación en materia de reintegro de subvenciones. Así la tesis hasta ahora vigente se proyectaba sobre la idea que interpuesto un recurso contra una primera resolución de reintegro, luego anulada por caducidad, a consecuencia precisamente de este recurso, la interposición de aquel interrumpía el plazo de prescripción del derecho de la Administración para liquidar y exigir el reintegro de la subvención. En su nueva doctrina, recogida por primera vez en esta Sentencia, se propugna que la presentación de recursos o reclamaciones para lograr la declaración judicial de caducidad de procedimiento no interrumpen la prescripción, pues dichos recurso no son sino una prolongación del mismo procedimiento que se declara caducado.

PRECEPTOS:

Ley 38/2003, (Subvenciones) art. 39.3 b).
Ley 30/1992, (LRJAC) art. 93.2.

PONENTE:

Don Pedro José Yagüe Gil.

Magistrados:

Don ANGEL RAMON AROZAMENA LASO
Don DIEGO CORDOBA CASTROVERDE
Don EDUARDO CALVO ROJAS
Don EDUARDO ESPIN TEMPLADO
Don JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT
Don JOSE MARIA DEL RIEGO VALLEDOR
Don MARIA ISABEL PERELLO DOMENECH
Don PEDRO JOSE YAGÜE GIL

SENTENCIA

En Madrid, a 10 de enero de 2017

Esta Sala ha visto el recurso de casación para la unificación de doctrina 1943/16 interpuesto por la Procuradora D.ª Beatriz Sánchez-Vera Gómez-Trelles, en nombre y representación de "Panadería y Pastelería Selva, S.L.", contra la sentencia dictada en fecha 28



www.civil-mercantil.com

de octubre de 2015, y en su recurso contencioso- administrativo nº 336/14, por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso -Administrativo de la Audiencia Nacional, siendo parte recurrida la Administración General del Estado, representada y defendida por el Sr. Abogado del Estado, versando el asunto sobre revocación parcial de ayuda a la reindustrialización, que después describiremos.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Pedro Jose Yague Gil

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

En fecha 25 de julio de 2014, la mercantil actora interpuso ante la Audiencia Nacional recurso contencioso-administrativo contra la resolución del Director General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa de fecha 12 de mayo de 2014 (confirmada presuntamente en reposición), que revocó parcialmente el préstamo reembolsable concedido a "Panadería y Pastelería Selva, S.L." para Modernización y Traslado de Fábrica de Pan y Productos de Pastelería, como una actuación de ayuda a la reindustrialización.

Segundo.

A dicho recurso contencioso-administrativo se le dió en la Audiencia Nacional el nº 336/14, y en él recayó sentencia desestimatoria de fecha 28 de octubre de 2015 .

La sentencia (que es la que aquí se impugna), se basó en los siguientes fundamentos de Derecho, que consignamos literalmente:

«(...) La entidad «Selva» impugna la presunta desestimación del recurso de reposición que dedujo frente a la Resolución de 12 de mayo de 2014, del Director General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa, por delegación de Ministro, por la que se revocaba parcialmente la ayuda para la reindustrialización concedida al expediente REI-05000-2006-16, fijando como cantidad a reintegrar 421.121,27 euros, por el principal del préstamo, más 171.267,95 euros de intereses de demora.

Con anterioridad al presente procedimiento de reintegro, se había intentado otro respecto de la misma

La demanda sustenta la nulidad del procedimiento de reintegro en tres puntos: (i) la prescripción del derecho puesto que con anterioridad ya se había declarado por esta Sala la caducidad de un primer procedimiento iniciado con idéntica finalidad. Anulado el primero por caducidad, su efecto es la no interrupción del cómputo del plazo de prescripción, lo que impide que se pudiera iniciar otro nuevo tras el dictado de la sentencia; (ii) falta de competencia de la Autoridad que no inició puesto que le correspondía al Ministro; (iii) inexistencia de informes previos puesto que no valen y carecen de eficacia los que se emitieron con ocasión del primer expediente caducado.

SEGUNDO. Antes de entrar a tratar los diferentes motivos invocados por la actora, es necesario poner de manifiesto determinados extremos de interés para la resolución del litigio.

Por sentencia de esta Sala de 24 de julio de 2013, se estimaba el recurso contencioso-administrativo nº 3510/12 que «Selva» interpuso el 12 de septiembre de 2012, contra la Resolución de revocación parcial de ayuda/actuaciones de reindustrialización (REI-050000-2001/16) dictada el 5 de julio de 2012 por el Director General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa PD del Ministro de Industria, Energía y Turismo. En aquella ocasión,



www.civil-mercantil.com

apreciamos que el expediente había caducado. A pesar de que también se pidió que se declarara la prescripción, sobre este extremo no nos pronunciamos.

El 18 de octubre de 2013, se acordó el inicio de un nuevo expediente de reintegro, que concluyó con la Resolución de 12 de mayo de 2014. La razón del reintegro fue el Incumplimiento parcial del objetivo para el que fue concedida la ayuda de conformidad con el artículo 37.1.b) de la de 17 de noviembre, General de Subvenciones (BOE de 18 de noviembre).

En el presente recurso, lo que se discute es si prescribió o no la acción de la Administración para reiniciar un nuevo expediente de reintegro, y las cuestiones formales relativas a la competencia y validez de determinados informes emitidos con ocasión del primer expediente caducado.

TERCERO. Sobre la caducidad del procedimiento de reintegro y el alcance o interrupción de la prescripción del derecho de la Administración para exigir el reintegro de la subvención, se ha pronunciado el Tribunal Supremo, tal y como reconoció y siguió el Juzgado de instancia. Baste con recordar la STS de 5 de octubre de 2010 (casación 412/08), reiterada en la posterior de 24 de octubre de 2012 (unificación de doctrina 306/12, FJ 4º). En ambas se afirma que los recursos interpuestos contra una primera resolución de reintegro, luego anulada por caducidad, a consecuencia precisamente de esos recursos, interrumpían el plazo de prescripción del derecho de la Administración para liquidar y exigir el reintegro de la subvención.

Es cierto que en el ámbito tributario, la solución no ha sido la misma y baste para ello recordar lo dicho por el Tribunal Supremo en la sentencia de 19 de diciembre de 2013, Sección Segunda (casación 1885/13) en la que valora de diferente manera la inactividad de la Administración durante la tramitación de un procedimiento de inspección y la ausencia de interrupción del plazo de prescripción. Sin embargo, se trata de un pronunciamiento dictado al hilo de los procedimientos de aplicación de los tributos, y concretamente, del procedimiento de inspección y no en el seno de un procedimiento de reintegro de subvenciones recogidos en la ley 38/2003. Como expresamente reconoció la disposición adicional quinta de la Ley 30/1992, « 1. Los procedimientos tributarios y la aplicación de los tributos se regirán por la Ley General Tributaria, por la normativa sobre derechos y garantías de los contribuyentes, por las Leyes propias de los tributos y las demás normas dictadas en su desarrollo y aplicación. En defecto de norma tributaria aplicable, regirán supletoriamente las disposiciones de la presente Ley.

En todo caso, en los procedimientos tributarios, los plazos máximos para dictar resoluciones, los efectos de su incumplimiento, así como, en su caso, los efectos de la falta de resolución serán los previstos en la normativa tributaria.[...] »; esto confirma la especialidad procedimental en materia tributaria que le permite apartarse en determinadas cuestiones del régimen general contemplado para el resto de los actos administrativos.

Nada hay o se invoca que permita extender el alcance y efectos de una jurisprudencia dictada en la revisión de un procedimiento de aplicación de los tributos a un procedimiento de reintegro de subvención, sin que así haya sido expresamente previsto por la propia jurisprudencia; no parece que esta fuera la intención del Tribunal Supremo.

Es cierto que la doctrina que se extrae de la sentencia de 5 de octubre de 2010 (casación 412/08), reiterada en la posterior de 24 de octubre de 2012 (unificación de doctrina 306/12) reduce los efectos de la caducidad de cara a la prescripción a su práctica irrelevancia. Siempre que el particular interponga reclamación o recurso invocando la caducidad, es decir, poniendo de manifiesto un incumplimiento por parte de la Administración, el ejercicio de su derecho va a provocar la interrupción de la prescripción por lo que su acción impugnatoria no deja de perjudicar sus propios intereses. Pero no lo es menos, que esa jurisprudencia es clara y tajante, lo que nos lleva a seguirla en respecto al principio de seguridad jurídica.



www.civil-mercantil.com

En el caso enjuiciado, el recurso que «Selva» dirigió el 12 de septiembre de 2012 contra el primer expediente de reintegro, fue anulado por la sentencia de esta Sala el 24 de julio de 2013, que interrumpió el cómputo del plazo de prescripción. Entre esa fecha y el 18 de octubre de 2013, en que se inició el segundo, no transcurrieron los cuatro años contemplados en el artículo 39.1 de la Ley 38/2003, plazo interrumpido por « [P]or la interposición de recursos de cualquier clase, [...] » como proclama el apartado 3.b) del citado precepto legal.

Por ello, nada impedía a la Administración iniciar un nuevo procedimiento de reintegro, al no haber prescrito su derecho, sin que ello supusiera vulneración del principio de confianza legítima, como colateralmente se denuncia.

CUARTO. En cuanto a la nulidad por la existencia de informes del expediente caducado, como se ha reiterado en las STS de 9 de mayo de 2001 (casación 461/99) y 1 de marzo de 2012 (casación 1298/09) « [!]a caducidad del expediente no determina la falta de efectos de los actos que tienen valor independiente, como son las Actas e Informes en los que se funda el acuerdo de inicio, respecto del cual se produjeron con anterioridad. Su incorporación al nuevo expediente determina que dichos documentos queden sujetos al régimen y efectos ligados a éste, sin perjuicio de la caducidad del anterior procedimiento y de su falta de efectos en éste [...] ». Por lo tanto, la nulidad sustentada en la falta de validez de informes empleados en el expediente caducado, no puede prosperar.»

Tercero.

Contra esa sentencia ha formulado la parte actora en fecha 3 de febrero de 2016 recurso de casación para la unificación de doctrina, ante la Audiencia Nacional, en los términos que después veremos en nuestra fundamentación jurídica.

Por diligencia de ordenación de fecha 15 de marzo de 2016 se admitió dicho recurso, y se dió traslado del mismo al Sr. Abogado del Estado, el cual presentó su escrito de oposición en fecha 9 de mayo de 2016, en el cual, con base en los hechos y en los fundamentos de Derecho que estimó oportunos, solicitó su desestimación.

Cuarto.

Por diligencia de ordenación de fecha 1 de junio de 2016 se dispuso por el Sr. Letrado de la Administración de Justicia el envío de las actuaciones a esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, con emplazamiento de las partes.

Recibidas en fecha 14 de Junio de 2016 las actuaciones en este Tribunal Supremo, compareció el Sr. Abogado del Estado (a quien se tuvo por parte en diligencia de ordenación de fecha 23 de junio de 2016) y también la entidad recurrente, "Panadería y Pastelería Selva, S.L." (a quien se tuvo por parte en diligencia de ordenación de fecha 5 de julio de 2016), en cuya diligencia de ordenación se mandó también que las actuaciones quedaran pendientes de señalamiento para votación y fallo cuando por turno les correspondiera.

Quinto.

Por providencia de fecha 22 de septiembre de 2016 se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. Pedro Jose Yague Gil, y se señaló para votación y fallo el día 20 de diciembre de 2016, a partir de las 10 horas, en que ha tenido lugar.

Sexto.

En la tramitación del presente recurso de casación para la unificación de doctrina se han cumplido los trámites esenciales previstos por la ley.



www.civil-mercantil.com

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.

Tal como hemos anunciado en los antecedentes de hecho, el presente recurso de casación para la unificación de doctrina nº 1943/2016 lo interpone la Procuradora D.^a Beatriz Sánchez-Vera Gómez-Trelles, en nombre y representación de la mercantil "Panadería y Pastelería Selva, S.L.", interpuesto contra la sentencia dictada en fecha 28 de octubre de 2015, y en su recurso contencioso-administrativo nº 336/14, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Cuarta), contra la resolución del Director General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa de fecha 12 de mayo de 2014 (confirmada presuntamente en reposición), que había revocado en parte el préstamo reembolsable concedido a la mercantil demandante para modernización y traslado de Fábrica de Pan y Productos de Pastelería, como actuación administrativa de ayuda a la reindustrialización.

Segundo.

En dos aspectos muestra la parte recurrente su desacuerdo con la sentencia impugnada, cuales son:

1º.- El hecho de no haber estimado la Sala de instancia (como se pidió en la demanda) el alegato de prescripción de la facultad de la Administración para ordenar el reintegro parcial del préstamo concedido.

2º.- El hecho de no haber estimado la Sala (como también se pedía en la demanda) como motivo de nulidad el de la inexistencia de informes que anularan la resolución administrativa recurrida, toda vez, que la Administración se ha basado para dictarla en unos informes que, por haber sido emitidos en un procedimiento anterior declarado caducado por sentencia judicial, no pueden ser tenidos en cuenta como fundamento del acto administrativo posterior, que aquí se impugna.

Y a esos dos aspectos se refiere el actual recurso de casación para la unificación de doctrina.

Tercero.

Antes de estudiar el concreto caso que nos ocupa, es conveniente hacer una breve reflexión acerca de la naturaleza del recurso de casación para la unificación de la doctrina, y de su propia finalidad.

Lo primero que hay que decir es que el recurso de casación para la unificación de la doctrina no es un recurso por infracción de jurisprudencia; es decir no es un recurso que pueda fundarse en ser la sentencia impugnada contraria en general a la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Para ello existe el recurso de casación ordinario, el cual cabe, entre otros supuestos, por "infracción de la jurisprudencia" [artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional 29/98].

Este recurso de casación especial sólo cabe cuando la sentencia que se impugna ha llegado a un pronunciamiento distinto al que llegó otra sentencia "respecto de los mismos litigantes u otros diferentes en idéntica situación y en mérito a hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales".



www.civil-mercantil.com

Por esta razón se comprenderá que, en este recurso de casación especial, la técnica de su interposición no puede ser la de citar sentencias anteriores con mera remisión a sus declaraciones generales o a sus interpretaciones de normas jurídicas, pero haciendo abstracción de las circunstancias específicas de hecho o de derecho que concurrían en aquéllos procesos, porque, obrando así, no se aborda lo que constituye la finalidad esencial del recurso, que es evitar soluciones distintas para casos sustancialmente iguales, lo cual sólo puede juzgarse desde el examen de las circunstancias específicas de hecho y de derecho que concurren en cada caso. Y son, desde luego, cargas del recurrente la exposición y el examen de tales circunstancias, en lugar de fiarlo todo a la pura presentación de testimonios de sentencias anteriores y a la plasmación de párrafos sueltos de las mismas.

Y ahora ya estamos en condiciones de abordar los problemas que se plantean en este recurso de casación para la unificación de la doctrina.

Cuarto.

Por lo que se refiere al primer aspecto (prescripción de la acción de la Administración), la razón de decidir de la Sala de instancia para llegar a la desestimación de ese alegato fué la de que "los recursos interpuestos contra una primera resolución de reintegro, luego anulada por caducidad, a consecuencia precisamente de esos recursos, interrumpen el plazo de prescripción del derecho de la Administración para liquidar y exigir el reintegro de la subvención". La Sala de instancia se basó para llegar a esta conclusión en las sentencias del Tribunal Supremo de 5 de octubre de 2010 -casación nº 412/2008 - y de 23 de octubre de 2012 -casación para la unificación de doctrina nº 306/2012 -, si bien expresando sus reservas sobre la tesis de estas sentencias.

Esta es la razón en que la Sala de instancia fundó la desestimación del recurso contencioso-administrativo, y a ella hemos de atenernos, sin que podamos nosotros variar la razón de decidir.

Aparte de dos sentencias del Tribunal Supremo (a las que más adelante nos referiremos), la parte recurrente cita varias sentencias (hasta diez) de la Audiencia Nacional, de las que podemos decir lo siguiente:

a) Las sentencias de la Audiencia Nacional de 11 de febrero de 2014 - recurso contencioso-administrativo nº 366/2012-, de 12 de junio de 2013 - recurso contencioso-administrativo nº 103/2013-, de 12 de junio de 2013 - recurso contencioso-administrativo nº 2533/2012-, de 27 de febrero de 2013 - recurso contencioso-administrativo nº 2218/2012-, de 9 de octubre de 2012 - recurso contencioso-administrativo nº 87/2011-, de 10 de noviembre de 2010 - recurso contencioso-administrativo nº 142/2009 - y de 8 de marzo de 2007 - recurso contencioso-administrativo nº 17/2006 -, son inaplicables al presente caso, porque se limitan, cualquiera que sea su aparato discursivo, a concluir que las actuaciones declaradas caducadas no interrumpen el plazo de prescripción de la acción administrativa, lo cual es obvio porque lo dice la ley. Pero el problema del recurso que nos ocupa es otro distinto, a saber, si con independencia de la caducidad declarada (que no interrumpe la prescripción), existe o no alguna causa de interrupción.

b) Únicamente las sentencias de la Audiencia Nacional de 20 de mayo de 2010 - recurso contencioso-administrativo nº 25/2010-, de 21 de julio de 2011 - recurso contencioso-administrativo nº 2/2011 - y de 11 de mayo de 2011 - recurso contencioso-administrativo nº 288/2010 - se refieren específicamente al problema que plantea la sentencia aquí recurrida, a saber, repetimos, el de si los recursos entablados para lograr que se declare caducado un procedimiento, interrumpe o no el plazo de prescripción de la acción administrativa. (Hemos de



www.civil-mercantil.com

decir que el auto de la Audiencia Nacional de 30 de noviembre de 2011 , que declaró la nulidad de la citada sentencia de 21 de julio de 2011 -recurso de apelación nº 2/2011 - ha de entenderse que deja intactos los argumentos en que finalmente fundó la Sala la estimación de la apelación y del recurso contencioso-administrativo).

Estas tres sentencias de la Audiencia Nacional, enfrentadas al problema dicho, en aplicación también de la normativa de subvenciones (como aquí), y, en concreto, en aplicación también del artículo 39.3.b) de la Ley General de Subvenciones , llegan a la conclusión de que los recursos interpuestos para que se declare caducado un procedimiento de reintegro no interrumpen el plazo de prescripción de cuatro años que la ley otorga a la Administración para decretar el reintegro.

En concreto, la sentencia de 11 de mayo de 2011 -recurso contencioso-administrativo 288/2010 -, razona y decide lo siguiente:

«Una vez sentado que es de aplicación el plazo de prescripción de 4 años previsto en la Ley 38/2003, procede analizar si el mismo ha transcurrido o no.

El plazo de referencia empieza a computar "desde el momento en que venció el plazo para presentar la justificación por parte del beneficiario o entidad colaboradora", según dispone el art. 39.2.a) LGS . Y en el caso que nos ocupa ese momento queda fijado en la Resolución de la Dirección General del INEM de 25 de julio de 2003, de convocatoria, en el plazo de un mes desde la finalización del plan de formación; habiendo presentado la Asociación beneficiaria dicha justificación el 12 de julio de 2004, fecha en que ha de situarse el "dies ad quo".

Cuando se inicia el procedimiento de reintegro el 26 de enero de 2005 no había transcurrido aún el plazo de cuatro años. Ahora bien, este procedimiento que finaliza por resolución de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal de 9 de febrero de 2007, fue declarado caducado por la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 10 de 9 de febrero de 2009 , y en consecuencia, no tuvo capacidad para interrumpir el plazo de prescripción, según lo previsto en el artículo 42.4 de la Ley General de Subvenciones , que si bien señala que la declaración de caducidad no impide la continuación de las actuaciones hasta su terminación, a renglón seguido señala que la prescripción no se considera interrumpida "por las actuaciones realizadas hasta la finalización del citado plazo", esto es, que "los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción", como con más precisión dispone el artículo 93.2 de la Ley 30/92 .

Por tanto, hemos de concluir que cuando se inicia el nuevo procedimiento de reintegro en fecha 23 de abril de 2009 (notificado a la recurrente el 7 de mayo de 2009), ya había transcurrido el plazo de cuatro años a contar desde la presentación de la justificación (12 de julio de 2004), sin que entre ambas fechas se haya desarrollado actuación alguna con virtualidad para interrumpir la prescripción. Plazo que habría transcurrido incluso si tenemos en cuenta como fecha de inicio del cómputo el 10 de febrero de 2005, considerado por la Administración.

En consecuencia, el derecho de la Administración para solicitar el reintegro había prescrito.

(...) Y a tales efectos, no puede compartirse la tesis que sostiene la resolución impugnada de que el plazo se ha ido interrumpiendo con la interposición por la entidad solicitante de distintos recursos.

Aunque es cierto que el artículo 39.2 b) LGS (en el mismo sentido que, bajo la normativa anterior, el artículo 66 de la LGT por remisión del artículo 40 LGP), dispone que la prescripción se interrumpe por la interposición de cualquier clase de recursos, sin embargo, como pone de manifiesto la Sentencia de esta Sala (Sección 1ª) de fecha 20 de mayo de 2010 (rec. 25/2010), con remisión a otras anteriores dictadas en los recursos de apelación 44/2009 y



www.civil-mercantil.com

32/2009), dicho precepto debe interpretarse de forma conjunta con el artículo 92.3 LRJPAC , de tal manera que si la parte se vio obligada a utilizar los recursos pertinentes para conseguir una declaración de caducidad que tenía que haber sido apreciada de oficio por la Administración, y el procedimiento caducado no interrumpe la prescripción, hay que entender de una interpretación armónica de dicho precepto junto con el artículo 39.3.b) de la Ley de Subvenciones , que en un supuesto como el presente, los recursos interpuestos no vienen sino a integrar el procedimiento caducado, por lo que carecen de virtualidad par interrumpir la prescripción.

En virtud de lo expuesto, procede estimar el presente recurso contencioso administrativo y anular la resolución impugnada, sin necesidad de analizar los demás motivos de impugnación opuestos por la parte recurrente.»

Quinto.

Como se ve, la decisión de esta sentencia (y de las otras dos que citamos) es contradictoria con la expresada en la sentencia que aquí se impugna, y lo es resolviendo casos idénticos, y en aplicación del mismo precepto legal.

Es cierto que las STS de 5 de octubre de 2010 -recurso de casación nº 412/2008 - y de 23 de octubre de 2012 -recurso de casación para la unificación de doctrina nº 306/2012 - y la posterior de 21 de diciembre de 2015 -casación nº 2520/2013- referidas también a ayudas y subvenciones, llegaron a solución contraria, aplicando la tesis de que las reclamaciones y recursos entablados para que se declare la caducidad del procedimiento interrumpen la prescripción de la acción administrativa.

Tal tesis, sin embargo, debe ser modificada. Los argumentos que hemos transcrito de la sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de Mayo de 2011 -recurso 288/2010 - son jurídicamente irreprochables, y la tesis que mantiene sobre la interposición del artículo 39.3.b) de la Ley 38/2003 General de Subvenciones , es la correcta. En efecto, tal precepto dispone que el plazo de prescripción del derecho de la Administración a reconocer o liquidar el reintegro se interrumpirá "b) por la interposición de recursos de cualquier clase (...) así como por las actuaciones realizadas con conocimiento formal del beneficiario (...) en el curso de dichos recursos" . Ahora bien, parece claro que tal precepto debe entenderse referido a la interposición de recursos en que el beneficiario asuma el conocimiento de la resolución administrativa a efectos de discutir su legitimidad jurídica, pero no a aquéllos que el interesado debe necesariamente interponer para lograr que los Tribunales hagan lo que la Administración debió hacer por sí misma, que es declarar la caducidad del procedimiento en que se ha dictado la resolución administrativa impugnada. Otra solución conduciría a resultados ilógicos, cargando al interesado los resultados de una inactividad administrativa y dejando a voluntad de la Administración la operatividad o inutilidad de la figura de la caducidad, pues sería beneficioso para ella no declararla nunca a la espera de una reacción del interesado que interrumpa la prescripción.

Es por ello que la tesis de las sentencias que se citan como contradichas responde a una lógica jurídica indiscutible: la reclamación o recursos para lograr la declaración de caducidad no son sino una prolongación del mismo procedimiento que se declara caducado, que desaparece embebida en él. El procedimiento declarado caducado se hace inexistente y en él se incluye la reclamación o recurso que lo ha declarado tal.

Rectificamos así nuestro criterio expuesto en las sentencias de 5 de octubre de 2010 y de 23 de octubre de 2012 , y acogemos como correcta la interpretación realizada por la Sala de instancia en la sentencia contradicha, por las razones expresadas. Lo cual significa que prescribió el derecho de la Administración para reclamar el reintegro, ya que entre el día 1 de



www.civil-mercantil.com

octubre de 2007 (fecha en que el interesado hubo de presentar la correspondiente justificación) hasta el 18 de octubre de 2013 (en que se inició el segundo expediente de reintegro), transcurrieron con creces los cuatro años de prescripción establecidos en el artículo 39.1 de la Ley 38/2003, de 11 de noviembre, General de Subvenciones . Lo que debe llevar a la declaración de haber lugar al recurso de casación para la unificación de la doctrina, a la revocación de la sentencia impugnada y a la estimación del recurso contencioso-administrativo, al haber prescrito el derecho de la Administración a reconocer o liquidar el reintegro. (Sin que sea necesario, por lo tanto, entrar a examinar el segundo argumento expuesto por la parte recurrente).

Sexto.

Aunque lo que vamos a decir ahora no forma parte, en estricto sentido, del argumentario en que se funda esta nuestra sentencia, no está de más consignar lo siguiente:

1º) Que la tesis que ahora acogemos es la que se ha impuesto en la jurisprudencia de este Tribunal Supremo, aunque lo sea en materias distintas a la de subvenciones, pero referida en general a la misma cuestión: a) En primer lugar, en materia tributaria, esta misma solución es la acogida en sentencias recientes de este Tribunal Supremo de fecha 12 de julio de 2016 - recursos de casación para la unificación de doctrina números 3404/2015 y 3405/2015 - y 13 de julio de 2016 -recurso de casación para la unificación de doctrina nº 3690/2015-, en aplicación de los artículos 104.5 y 68.a.b) de la Ley General Tributaria , los cuales plantean en sustancia el mismo problema que los artículos 92.3 de la Ley 30/92 y 39.3.b) de la Ley General de Subvenciones 38/2003 . b) En segundo lugar, en materia de sanciones impuestas por la Comisión Nacional del Mercado y de la Competencia, este Tribunal Supremo ha llegado recientemente a la misma conclusión que ahora adoptamos (v.g. sentencia de 24 de octubre de 2016 -recurso de casación nº 98/2014 -.

2º) Que (y esto todavía forma menos parte del argumentario de esta sentencia) en el pleito en que se declaró caducado el primer procedimiento la demandante pidió también que se declarara la prescripción de la acción administrativa, a pesar de lo cual la sentencia de la Audiencia Nacional de fecha 24 de julio de 2013 , que lo resolvió, no entró en el estudio de la prescripción; pero era cierto que una vez declarada la caducidad de aquél primer procedimiento, cuando se inició el segundo en fecha 18 de octubre de 2013 ya había prescrito el derecho de la Administración, pues habían pasado mucho más de cuatro años desde el 1 de octubre de 2007, (fecha que constituye el "dies a quo", por ser aquélla en que el beneficiario hubo de presentar la correspondiente justificación).

Séptimo.

Al declararse haber lugar al recurso de casación, procede no decretar condena en las costas del mismo (artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional 29/98), ni existen razones para hacerlo respecto de las de instancia (artículo 95.3, en relación con el 139).

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido 1.- Declarar haber lugar al recurso de casación para la unificación de doctrina nº 1943/2016 interpuesto por la Procuradora D.ª Beatriz Sánchez-Vera y Gómez-Trelles, en nombre y representación de la mercantil "Panadería y Pastelería Selva,

CEF.-

**Revista práctica del
Derecho CEFLegal.-**



www.civil-mercantil.com

S.L." contra la sentencia dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en fecha 28 de octubre de 2015 y en su recurso contencioso-administrativo nº 336/14 , sentencia que revocamos y anulamos. 2.- Estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por dicha mercantil contra la resolución del Director General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa de fecha 12 de mayo de 2014 (confirmada presuntamente en reposición), que revocó parcialmente el préstamo reembolsable concedido a la entidad actora por resolución de 24 de octubre de 2006, resolución ésta revocatoria que declaramos contraria a Derecho y que anulamos. 3.- No hacer condena ni en las costas de instancia ni en las de casación.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Pedro Jose Yague Gil Eduardo Espin Templado Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat Eduardo Calvo Rojas Maria Isabel Perello Domenech Jose Maria del Riego Valledor Diego Cordoba Castroverde Angel Ramon Arozamena Laso PUBLICACIÓN .- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. D. Pedro Jose Yague Gil, estando constituida la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo en audiencia pública, lo que como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

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.