

NUEVA DOCTRINA DEL TRIBUNAL SUPREMO SOBRE LA CADUCIDAD EN EL PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO DE SUBVENCIONES (ARTÍCULO 42.4 DE LA LGS)

JOSE MARIA BAÑO LEON ABOGADOS, S.L.P.

A nadie escapa la relevancia práctica del artículo 42.4 de la Ley General de Subvenciones (Ley 38/2003, de 17 de noviembre), que se refiere al régimen específico de la caducidad en el procedimiento de reintegro, pues dicho precepto ha obligado a numerosos afectados (tanto administraciones como particulares) a ejercitar acciones ante los tribunales con el objeto de declarar la caducidad de dichos procedimientos de reintegro y anular la resolución final que pone fin a dichos expedientes. El precepto citado dispone:

“4. El plazo máximo para resolver y notificar la resolución del procedimiento de reintegro será de 12 meses desde la fecha del acuerdo de iniciación. Dicho plazo podrá suspenderse y ampliarse de acuerdo con lo previsto en los apartados 5 y 6 del artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Si transcorre 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.”

Como ya había señalado la doctrina el enunciado de dicho precepto resulta ininteligible: “o no se sabe qué caducidad es ésa que permite continuar las actuaciones o no se entiende qué actuaciones son ésas que se realizan después de la caducidad ni, en cualquier caso, se entiende qué procedimiento es ése que sigue vivo después de muerto o qué suerte de muerte es esa que no mata” (Manuel Rebollo Puig, Comentario al artículo 42.2 LGS en G. Fernández Farreres (Director) Comentario a la Ley General de Subvenciones, Civitas, Madrid 2005, pág. 497).

Dicho precepto, hasta la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de marzo de 2018 (Sección Tercera, Ponente D. Diego Córdoba Castroverde; recurso de casación nº 2412/2015) había sido interpretado en el sentido de que los efectos de la caducidad quedaban limitados al hecho de que el plazo de 12 meses no computaba como interrupción para la prescripción, pero las actuaciones continuaban hasta su terminación, sin que la caducidad afectase a la validez de la resolución que ponía fin al procedimiento de reintegro. Efectivamente, como declaraba, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de julio de 2013 (recurso nº 213/2012) el transcurso del plazo máximo para resolver y notificar la resolución del procedimiento de reintegro, y la caducidad del plazo de 12 meses establecido legalmente al efecto, no impedía la continuación del procedimiento y que se dictase una resolución de fondo válida sin necesidad de reiniciar otro distinto.

Pues bien, el Tribunal Supremo en la Sentencia de 19 de marzo de 2018, señala expresamente que esta interpretación debe ser reexaminada, porque el precepto tal y como había sido entendido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo conducía a una interpretación ilógica e intrínsecamente contradictoria que, como efecto práctico, había consagrado una práctica de la Administración consistente en incumplir el plazo máximo de duración de los procedimientos de reintegro, sin declarar la caducidad de los mismos.

El Tribunal Supremo, en la reciente sentencia de 19 de marzo de 2018, realiza un completo y detallado análisis del instituto de la caducidad y del artículo 42.4 de la Ley General de Subvenciones, y concluye que la correcta interpretación de dicho precepto implica que la declaración de caducidad de un procedimiento ha de tener como lógica consecuencia la invalidez de la resolución de fondo dictada en el mismo. En consecuencia, para que la Administración pueda dictar una resolución de fondo sobre la procedencia del reintegro, está obligada a iniciar un nuevo procedimiento, siempre que no haya transcurrido el plazo de prescripción.

El razonamiento del Tribunal Supremo para cambiar su doctrina es el siguiente:

1º.- Señala que la caducidad del procedimiento es una forma de terminación del mismo que penaliza la falta de diligencia de la Administración en el cumplimiento de los plazos legalmente establecidos para tramitar y resolver, quedando dicho procedimiento inhabilitado para poder dictar una resolución válida sobre el fondo. Por ello el Tribunal Supremo declara con carácter general la invalidez de las resoluciones administrativas dictadas en un procedimiento caducado al entender que “debía considerarse extinguido, y consecuentemente nula la resolución administrativa recurrida.”

Asimismo, señala que en un procedimiento extinguido e inexistente no es posible dictar una resolución de fondo válida, salvo que aquella tenga como único objeto declarar la caducidad del procedimiento.

2º.- El artículo 42.4 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, fija un plazo máximo de 12 meses para resolver y notificar la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento de reintegro, y al incumplimiento de dicho plazo anuda la consecuencia jurídica de la caducidad del procedimiento. Y, en fin, carece de sentido establecer un plazo máximo de duración del procedimiento cuyo incumplimiento genera la caducidad, si la Administración puede continuar con la tramitación de dicho procedimiento.

3º.- Si la Administración puede dictar una resolución de fondo en un procedimiento caducado y esta es válida, carece de sentido que el propio artículo 42.4 de la LGS establezca que “las actuaciones realizadas hasta la finalización del citado plazo no interrumpen la prescripción”, pues bastaría con afirmar que las resoluciones de reintegro tiene que dictarse y notificarse en el plazo de prescripción de la acción para reclamar el reintegro, sin fijar plazo alguno de duración del procedimiento.

4º.- No puede sostenerse que en un proceso caducado la Administración puede dictar una resolución de fondo válida, porque ello implica desconocer la institución de la caducidad y sus efectos, privando a la caducidad del procedimiento de todo efecto práctico. Es decir, si se entiende que a pesar de la caducidad del procedimiento de reintegro la Administración pueden seguir con la tramitación del mismo, la única conclusión a la que puede llegarse es que los términos y plazos no obligan a la Administración pública, contradiciendo la previsión general prevista en el artículo 47 de la Ley 30/1992.

5º.- Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de marzo de 2018, es cierto que el tenor literal del artículo 42.4 de la LGS permite que, pese a la caducidad del procedimiento, se “puedan continuar las actuaciones hasta su terminación”, lo cual de por sí es anómalo, pero lo que no declara dicho precepto es que en el procedimiento caducado se pueda dictar una resolución de fondo válida sin haber reiniciado uno nuevo o que, como sostuvo la STS de 30 de julio de 2013 (recurso nº 213/2012), que la resolución dictada en el procedimiento caducado siga siendo válida.

El Tribunal Supremo se aparta de sus pronunciamientos anteriores motivando expresamente su cambio de criterio, y concluyendo que el Tribunal no puede acoger una interpretación que conduzca a un resultado absurdo o ilógico, que es precisamente lo que se produciría si se entendiese que la administración puede actuar válidamente en un procedimiento caducado, y dictar una resolución de fondo como si la caducidad no se hubiese producido.

6º.- Finalmente, la Sentencia declara que la interpretación que se realizó en su día en la Sentencia de 30 de julio de 2013 (recurso nº 213/2012) dejaría sin sentido la previsión final del artículo 42.4 de la LGS que establece que no se considera interrumpida la prescripción por las actuaciones realizadas hasta la finalización del citado plazo, pues esta previsión (que parece que es mero reflejo

de lo dispuesto en el artículo 93.2 de la Ley 30/1992 que establece que “los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción”) únicamente tiene sentido si se parte de que la caducidad del procedimiento conlleva el archivo de las actuaciones y el inicio de otro procedimiento con el mismo objeto.

En consecuencia, a partir de la reciente sentencia del Tribunal Supremo de 19 de marzo de 2018, debe concluirse que la correcta interpretación del artículo 42.4 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones implica que la declaración de caducidad de un procedimiento ha de tener como lógica consecuencia la invalidez de la resolución de fondo dictada en el mismo. En consecuencia, para que la Administración pueda dictar una resolución de fondo sobre la procedencia del reintegro, está obligada a iniciar un nuevo procedimiento, siempre que no haya transcurrido el plazo de prescripción.