Fiscalización Local

ISSN 2659-3572

Un blog sobre administración local

¿Impide la caducidad abrir un nuevo procedimiento? #LPAC

Publicado el 28 de noviembre de 2020

ENLACE PERMANENTE DE ESTA ENTRADA

https://www.fiscalizacionlocal.es/impide-la-caducidad-abrir-un-nuevo-procedimiento-lpac/

Bueno ante todo nuestras disculpas por no pasarnos por aquí tanto como quisiéramos pero nuestra nueva actividad formativa, nos quita mucho tiempo y no nos es posible actualizar el blog tanto como quisiéramos.

Hoy queríamos traer a nuestro fondo de armario una sentencia del Tribunal Supremo de 22/10/2020 [ECLI: ES:TS:2020:3407 [1]] y aunque versa sobre el reintegro de subvenciones, lo que realmente trata es sobre los efectos de la no declaración de caducidad en procedimientos de oficio donde vencido el plazo no hay resolución.

El caso es que nos encontramos en un procedimiento de reintegro del art. 42.4 de la LGS [12 meses] donde vencido el plazo la administración sin dictar resolución de caducidad, comienza un nuevo procedimiento se *«alega que, incoado un procedimiento de reintegro de la subvención el 14 de marzo de 2016, se produjo su caducidad por el transcurso del plazo de 12 meses previsto en el artículo 42.4 de la Ley General de Subvenciones sin que la Administración dictase y notificase resolución expresa, de forma que por aplicación de los artículos 42.1, 44 y 87.1 de la Ley 30/1992, la Administración estaba obligada a dictar resolución expresa declarando la caducidad y el archivo de las actuaciones, y solo a partir de ese momento se hubiera encontrado habilitada para incoar un nuevo procedimiento, conforme a lo establecido en el artículo 92.3 de la Ley 30/1992.»*

Es decir se considera por la parte recurrente que el incumplimiento de la obligación legal de resolver el primer procedimiento se proyecta sobre el segundo procedimiento

Ante esto el TS se pronuncia indicando que a tenor de los arts. 21.6 y 7 de la LPAC el incumplimiento de resolver y notificar en plazo del punto primero del art. 21 de la LPAC, sólo conllevaría una posible responsabilidad disciplinaria y que por tanto lo que alegado no tiene cabida, porque la caducidad opera por ministerio de la ley

«De la anterior regulación legal cabe resaltar que la caducidad del procedimiento no se produce por la resolución que la declare, sino que como resulta de los artículos 44.2 de la Ley 30/1992 y 25.1.b) de la Ley 39/2015, antes citados, la caducidad opera de forma automática, en el sentido de que se produce -por disposición de la ley- por el transcurso del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa, aunque no se haya dictado una resolución administrativa que así lo reconozca, de forma que desde que transcurre ese plazo máximo sin resolución administrativa que resuelva el procedimiento, se produce la caducidad por ministerio de la ley, de conformidad con los preceptos que se acaban de citar, sin que quepa ya otra resolución en el procedimiento que aquella que así lo declare y ordene el archivo de las actuaciones.»

En consecuencia si no ha prescrito la acción, como en el caso de la sentencia se podría iniciar un nuevo procedimiento aunque no se haya declarado expresamente la caducidad del primero, aunque este modo de proceder no esté exento de reproche pues ello no obsta para que la administración cumpla con su obligación de resolver

«En respuesta a la cuestión suscitada en el auto de admisión, en función de todo lo razonado, señalamos como criterio jurisprudencial de la Sala, que 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.»

Aquí dejamos la entrada, sobre esta materia pero ahora tenemos una nueva sentencia del Tribunal Supremo resolviendo de forma contraria a lo hasta aquí expuesto (y en nuestra opinión más acertada). La nueva sentencia es apenas 2 meses posterior a la que arriba hemos hecho referencia, concretamente es la STS de 03/12/2020 [ECLI: ES:TS:2020:4161 [2]] y fue dictada por una Sección diferente, la 5ª mientras que la de Octubre lo fue por la 3ª, en este caso estamos ante un procedimiento sancionador en materia de urbanismo, mientras que la anterior era por uno de reintegro de subvenciones.

La STS de 03/12/2020 señala en el FD 2º respecto de la caducidad:

«La caducidad no es sino uno de los efectos que el paso del tiempo tiene sobre los procedimientos administrativos. Las Administraciones públicas, en cuanto que personas jurídicas, están necesitadas de configurar su voluntad de manera compleja con una serie de actos de las personas físicas por las que actúan, integradas en los órganos administrativos. Para ello se exigen una serie de formalidades legalmente establecidas, que integran el procedimiento administrativo, que constituye, conviene recordarlo, una exigencia básica en dicha actuación de las Administraciones, como se impone ya al máximo nivel normativo en el artículo 105.c) de la Constitución, al exigir que los actos administrativos se

adopten » a través» del procedimiento, que se regulan por la ley.»

Señala la sentencia respecto de la prescripción que ésta:

«lo es de la potestad, en el caso de la Administración, o del derecho, en el caso de los ciudadanos, es decir, del aspecto sustantivo del objeto del procedimiento; en tanto que la caducidad, afecta al procedimiento directamente, porque afecta exclusivamente a éste, en el que se acciona dicha potestad o se decidía sobre el derecho de los ciudadanos; circunstancia de indudable trascendencia porque la caducidad no afectaba a la potestad o al derecho cuestionado en el procedimiento ni, por tanto, a la prescripción del mismo, sin perjuicio de la incidencia de los procedimientos que sean declarados caducados.»

Y aquí es donde se diferencia de lo expuesto en la sentencia de la Sección 3ª

«La caducidad vendría a suponer la terminación del procedimiento por el mero transcurso del tiempo, por el mero hecho de no dictarse la resolución –que es la que le pone fin– en el plazo establecido. Ahora bien, en cuanto que resolución que pone fin al procedimiento y sin perjuicio de producirse por el mero transcurso del tiempo, es lo cierto que esa finalización ha de producirse, formalmente, con la correspondiente resolución que lo declare de manera expresa. Que ello es así, lo pone de manifiesto ya el artículo 21.1º cuando exige a la Administración dictar esa resolución, en cualquier clase de procedimiento; pero lo exige de manera expresa el mencionado artículo 25.1º.b) cuando impone la necesidad de que la caducidad deba acordarse mediante resolución en la que se declare, de manera expresa, con el subsiguiente efecto de declaración del archivo de las actuaciones, con la importante consecuencia, sobre las potestades acciona das, de que el plazo suspendido por la iniciación de ese procedimiento, luego declarado caducado, no interrumpe el plazo de prescripción de dichas potestades (artículo 95.3º).»

En consecuencia

«La caducidad comporta una causa de terminación de los procedimientos, pero no genera, por sí misma, dicha terminación, porque requiere una resolución expresa que la declare, pudiendo incluso la Administración, pese a concurrir el presupuesto de hecho, que es objetivo, rechazarla en supuestos excepcionales (artículo 95.4º). Y ello es consecuente con los efectos de la caducidad, que no es sino una forma de terminación del procedimiento, de una terminación anormal… En tanto no se haya dictado la resolución expresa declarando la terminación del procedimiento por caducidad, el procedimiento en que se ejerciten potestades de gravamen, ha de considerarse vigente, por más que hubiese transcurrido el plazo de caducidad, porque no es el mero transcurso del plazo el que genera la terminación del procedimiento –será su presupuesto–, sino la resolución que así lo ordena.»

Concluyendo que:

«En tanto no se haya dictado la resolución expresa declarando la terminación del procedimiento por caducidad, el procedimiento en que se ejer citen potestades de gravamen, ha de considerarse vigente, por más que hubiese transcurrido el plazo de caducidad, porque no es el mero transcurso del plazo el que genera la terminación del procedimiento –será su presupuesto–, sino la resolución que así lo ordena… No pueden existir dos procedimientos administrativos con un mismo ámbito subjetivo y objetivo, no es pensable en el ámbito del procedimiento administrativo una situación equiparable a la litispendencia… si no hay un acto formal que separe ambos procedimientos, archivando uno e incoando otro, esa duplicidad es inadmisible y contradictoria, lo que obliga a concluir que en esas situaciones lo que hace la Administración es pura y simplemente obviar toda la normativa sobre los plazos que impone el Legislador para la tramitación, porque bastaría con que en un mismo procedimiento, cuando esté a punto de caducar por el transcurso de los plazos, ordenar una nueva reiniciación, pero del mismo procedimiento, con lo cual se burlaría toda la regulación y la finalidad de la institución de la caducidad»

Por tanto tenemos dos opciones una referida expresamente al procedimiento de reintegro de subvenciones (ATS 07/11/2019 [3]) y otra referente a un «procedimiento sancionador o de intervención susceptible de producir efectos desfavorables o de gravamen» (ATS 13/03/2020)

En tanto no se «resuelva» esta controversia, nos parece los más prudente, por garantista, acogernos a la interpretación que la STS 03/12/2020 hace de la figura de la caducidad por ser más acorde, tal y como recoge la propia sentencia, con el derecho «a la buena administración que, merced a lo establecido en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea»

Para saber más: «Producida la caducidad del procedimiento hay que declararla expresamente antes de iniciar uno nuevo [4]» por Diego Gómez

Enlaces citados

Direcciones de los enlaces incluidos en el texto.

[1] http://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/93d9f14c5cafe394/20201102

[2] http://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/9b8df1cd1dad3eae/20201221

[3] http://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/e2766f86802ddf7e/20191118

[4] https://www.derechoadministrativoyurbanismo.es/post/producida-la-caducidad-del-procedimiento-hay-que-declararla-expresamente-antes-de-iniciar-uno-nuevo

ENTRADA ORIGINAL

https://www.fiscalizacionlocal.es/impide-la-caducidad-abrir-un-nuevo-procedimiento-lpac/

Fiscalización Local · ISSN 2659-3572