

EDJ 2011/65194

TSJ Castilla-León (sede Valladolid) Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 1ª, S 10-3-2011, nº 619/2011, rec. 1276/2007
Pte: Castro García, Santos Honorio de

ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO	1
FUNDAMENTOS DE DERECHO	2
FALLO	4

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

ACTO ADMINISTRATIVO

VALIDEZ

Principio de conservación

AGRICULTURA Y GANADERÍA

AYUDAS Y SUBVENCIONES

Ayudas comunitarias

CADUCIDAD

EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

PLAZOS

Cómputo

SUBVENCIONES

NORMATIVA

CLASES

Económicas

Públicas

REINTEGRO POR INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES

FICHA TÉCNICA

Legislación

Cita Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Cita art.42.2, art.42.3, art.44.2 de Ley 30/1992 de 26 noviembre 1992. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

Cita art.122.11 de Ley 7/1986 de 23 diciembre 1986. Hacienda, C.A. Castilla y León

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-.- Interpuesto y admitido el presente recurso, y recibido el expediente administrativo, la parte recurrente dedujo demanda en la que, con base en los hechos y fundamentos de derecho en ella expresados, solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que se acuerde la revocación del acto impugnado, declarando la caducidad del procedimiento y, subsidiariamente, declarando su nulidad por ser contrario a derecho, manteniendo el derecho del recurrente a la ayuda concedida; para el caso de que no se estimase ninguna de las anteriores pretensiones, se declare el derecho al percibo de la subvención en cuatro quintas partes; y, en cualquier caso, se ordene la devolución de la cantidad reintegrada o de cuatro quintas partes de ella con los correspondientes intereses legales. Todo ello con imposición de las costas de este recurso a la demandada.

Por OTROSÍ interesó el recibimiento a prueba del recurso.

SEGUNDO.-.- En el escrito de contestación, con base en los hechos y fundamentos de derecho expresados en el mismo, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia desestimatoria del presente recurso por ser el acto administrativo impugnado conforme a derecho, con expresa imposición de costas a la parte actora.

TERCERO.-.- El procedimiento se recibió a prueba, desarrollándose la misma con el resultado que obra en autos.

CUARTO.-.- Presentados escritos de conclusiones, se señaló para votación y fallo el día cuatro de los corrientes.

QUINTO.-.- En la tramitación de este proceso se han observado los trámites marcados por la Ley, aunque no los plazos en ella fijados dado el volumen de trabajo y la pendencia que existe en la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna en este recurso la resolución del Consejero de Agricultura y Ganadería de fecha 12 de junio de 2007, que desestima el recurso de alzada interpuesto por el ahora recurrente contra la resolución de la Dirección General de Política Agraria Comunitaria de 30 de octubre de 2006, que declaraba indebidamente percibida la ayuda de indemnización compensatoria correspondiente al año 2004, y dictada al amparo de la Orden AYG/1727/2003, de 22 de diciembre.

La parte ejercita una pretensión de plena jurisdicción encaminada a lograr la anulación de tales actos administrativos y la declaración de su derecho a la ayuda inicialmente reconocida, y para ello alega que el procedimiento administrativo había caducado, que el acto administrativo impugnado es de contenido imposible, la omisión total del procedimiento establecido y, finalmente, la infracción del principio de proporcionalidad.

La Administración se opone a estas alegaciones y pretensiones manteniendo la legalidad de los actos impugnados.

SEGUNDO.- La primera cuestión que analizaremos será la relativa a la posible caducidad del procedimiento administrativo, ya que la eventual concurrencia de este motivo de nulidad del procedimiento haría innecesario el análisis de los demás que han sido aducidos en el escrito rector.

Como primera premisa ha de significarse que en los procedimientos sobre subvenciones la caducidad del procedimiento se ha de regir por las normas generales, por lo que deberá estarse, a falta de otra norma específica -ninguna alegación se ha efectuado sobre su posible existencia, ni en vía administrativa, ni en la presente jurisdiccional-, al plazo máximo para dictar resolución que se expresa en el artículo 42.º de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271, en el que se estatuye, con carácter general, el de "seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea". La consecuencia de la trasgresión de este plazo es la que se fija en el artículo 44.º de la propia Ley de Procedimiento Administrativo EDL 1992/17271 Común, la cual expresa que "en los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad".

Por lo demás, la aplicación de la caducidad a los procedimientos de subvenciones se encuentra reconocida en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, pudiendo citarse al respecto la sentencia de 28 de mayo de 2008, que, en cuanto guarda relación con la cuestión debatida en esta "litis", fija como "dies a quo" para el cómputo del plazo de caducidad el de iniciación del procedimiento, expresando lo siguiente: es la interpretación sostenida en la sentencia de contraste la que se acomoda a la norma jurídica aplicable, pues el artículo 42.3.a) de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271, tras la reforma ya repetida, dice que el plazo que nos ocupa se contará "en los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación".

Por otro lado, también ha de decirse que el que hayan existido actos o procedimientos previos, cuyas actuaciones hubieren podido estar afectadas de caducidad por haberse excedido del plazo para dictar resolución, no puede suponer que quede vetada la posibilidad de iniciar nuevamente otro procedimiento, que puede culminar con una resolución válidamente adoptada, si en ese caso no se excede el plazo previsto para la adopción de la resolución con la que finaliza dicho procedimiento. La caducidad del procedimiento impide la adopción de una resolución válida en el mismo, pero no afecta al ejercicio de las potestades que puedan actuarse por la Administración en procedimientos posteriores para determinar el cumplimiento de las obligaciones que corresponden al beneficiario de la subvención, y, en su caso, la revocación de la misma por incumplimiento. Pueden, así, iniciarse otros posteriores procedimientos, que pueden culminar con otras resoluciones, y ello, claro ésta, en tanto no exista prescripción para que la Administración ejercite sus potestades.

TERCERO.- La aplicación de la precedente doctrina general al supuesto que nos ocupa nos lleva a cuestionarnos, en primer lugar, cuál es el momento en que se ha iniciado el procedimiento en el que se ha dictado la resolución recurrida.

En efecto, la discrepancia se centra en concretar cuál sea el día inicial para el cómputo del plazo, puesto que mientras el recurrente entiende que el procedimiento se ha iniciado por la resolución del Jefe del Servicio Territorial en que se le notifica el incumplimiento por quema de rastrojos, de fecha 25 de noviembre de 2004 (folio 6 del expediente administrativo), en cuyo caso existiría efectivamente la caducidad, por el contrario la Administración considera que la iniciación se produce cuando se confiere el trámite de audiencia el día 10 de junio de 2.006 (folios 17 y 18 del expediente), notificación ésta en la que se dice expresamente que se ha dictado resolución de iniciación de dicho procedimiento.

Para resolver la cuestión deberá estarse con carácter general a la auténtica naturaleza del procedimiento y a los trámites habidos en el mismo, sin que puedan entenderse válidas aquellas actuaciones que pudieran conducir a desnaturalizar el procedimiento ya iniciado y, sin declarar la caducidad del mismo cuando ya ha transcurrido el plazo máximo de resolución, a formular una propuesta de resolución que permitiera considerar iniciado "ex novo" el procedimiento, apoyándose precisamente en todas las actuaciones procedimentales precedentes que habían recaído en un procedimiento respecto del cual ha transcurrido, se insiste, el plazo máximo para dictar resolución. En este caso, de admitirse este comportamiento, siempre estaría abierto el fraude procedimental, reiniciando la Administración un procedimiento mediante la técnica de formular una propuesta de resolución que, en puridad, no sería sino la culminación o una fase más del procedimiento precedente, al no tener en sí mismo entidad propia e independiente.

En definitiva, entendemos que sólo la iniciación de un nuevo procedimiento, con todas las garantías que son exigibles, y la prosecución con todos los trámites que sean precisos para dictar resolución, permitiría en su caso entender que no ha existido caducidad del procedimiento. Y dicho procedimiento, así iniciado "ex novo", tras la declaración de caducidad del precedente, no podrá en ningún caso considerarse una continuación de los trámites precedentes, ni proseguir las actuaciones contemplando las anteriormente realizadas. Ello,

siendo rigurosos, incluso exigiría la documentación de dicho procedimiento en un expediente nuevo, ya que en éste, como conjunto ordenado de documentos y actuaciones, reflejo del procedimiento seguido, han de constar todos los actos de trámites sucesivos, expresión del procedimiento y necesarios para dictar la resolución con el mismo concluye.

Con estas premisas, y en función del expediente administrativo remitido a la Sala, puede ya afirmarse que la mera formulación del trámite de audiencia dentro del procedimiento ya iniciado y no declarado formalmente caducado, sin que exista una resolución expresa de iniciación del otro procedimiento, no cumple con las garantías precisas para reputar que por dicha resolución -concretamente en nuestro caso la de 10 de junio de 2006- se hubiera iniciado un nuevo procedimiento, cuando todo indica que lo actuado no es más que la mera continuación del anteriormente iniciado. Y ello es así al existir sin solución de continuidad un "iter" procedimental común, como se corrobora de las siguientes consideraciones:

-Existe un conjunto único de actuaciones agrupadas bajo un mismo número de expediente, integradas todas ellas en un mismo soporte documental, que constituye el conjunto de actuaciones único e indiviso remitido por la Administración a la Sala tras el requerimiento efectuado al efecto conforme a lo previsto en el artículo 48 de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción.

-No existen los elementos mínimos necesarios que permitan identificar, precisamente, en la resolución por la que se confiere el trámite de audiencia cuáles son los hechos a que se refiere el incumplimiento del que deriva la declaración de percepción indebida de ayuda, lo que sólo podrá deducirse en contemplación de las actuaciones previas, ya que esta resolución no es sino un acuerdo estereotipado que impide una mínima individualización de los hechos en que se sustenta el incumplimiento que puede dar lugar a la determinación de que ha existido un pago indebido.

-Las actuaciones previas, efectuadas en un procedimiento materialmente caducado, no pueden entenderse que sean en sí mismas válidas -sin perjuicio de que por el principio de conservación pudieran, en su caso y como hipótesis, incorporarse al procedimiento nuevo, de haberse entendido válidamente iniciado el mismo, aquellas que en sí mismas debieran tener un contenido idéntico en este último procedimiento-, por lo que no puede atenderse a dichos trámites para entender subsistente desde una idea de conjunto todo el procedimiento, ya que en este caso se estaría produciendo una tergiversación de toda la actuación administrativa, evitando que se produzcan los efectos propios de una declaración de caducidad, en base a la cual no se debería dar validez alguna al procedimiento que ha incurrido en tal vicio.

En suma, no basta con la reformulación de un trámite de audiencia, que se otorga, insistimos, contemplando las actuaciones procedimentales precedentes, ya que esta actuación, según ya se ha dicho, pudiera constituir un auténtico fraude procedimental, realizado "ex professo" para evitar la operatividad de una caducidad realmente concurrente.

Por todo ello, ha de concluirse que existe caducidad del procedimiento tramitado por la Administración, toda vez que la fecha ad quem del cómputo no puede ser otra que la de la resolución dictada el día 30 de octubre de 2.006, por lo que procederá acoger al motivo de nulidad invocado al respecto en la demanda, siendo así procedente su estimación.

CUARTO.- Sin con lo ya razonado, como decimos tenemos argumentos suficientes para poder estimar la demanda rectora de estos autos, también puede tenerse en cuenta, además, que incluso con la consideración de las actuaciones precedentes, materialmente caducadas, no se podría llegar a la declaración de incumplimiento, que es el presupuesto requerido para que la Administración obtenga el reintegro de lo pagado, pues para ello y a tenor de la normativa vigente -artículo 20.2 del Reglamento (CE) 1169/97 y las normas del FEGA de 13/8/97, artículo 122.11 de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León y Orden de 19 de noviembre de 2002 EDL 1986/12753, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se determina el procedimiento de actuación del organismo pagador de los gastos correspondientes a la Política Agrícola Común en la Comunidad Autónoma de Castilla y León-, sería siempre necesario que estuviera debidamente constatado dicho incumplimiento, lo que aquí no sucede.

Efectivamente, en nuestro caso este presupuesto -del incumplimiento- resulta de imposible verificación, ya que falta el requisito mínimo necesario de donde poder deducirse este incumplimiento, cual es la atribuida quema de rastrojos, pues es lo cierto que no existe un elemento tan relevante como es el control de campo, con el especial valor que al mismo le es achacable para apoyar los hechos que constituyen el basamento de la resolución administrativa, con lo que a la postre no se puede deducir que estén acreditados los elementos fácticos que constituyeron su causa decidendi. Este aspecto, y aun cuando bastaba, como decíamos, con lo razonado en los apartados precedentes para la estimación de la demanda, es en cualquier caso relevante para acreditar la irregularidad procedimental existente, lo que tiene trascendencia, entre otros extremos, para justificar la imposición de costas a la Administración, según lo que posteriormente se razonará.

Así las cosas y por todo lo razonado, en fin, habrá de estimarse el presente recurso contencioso administrativo, procediendo en consecuencia la anulación del acuerdo recurrido, con el efecto, desde la perspectiva de restablecimiento de la situación jurídica individualizada interesada, de declarar el derecho del actor a la devolución por parte de la Administración de la cantidades que hubieran sido reintegradas a la misma en concepto de pago indebido, más los intereses legales de dicha cifra desde el momento del reintegro.

QUINTO.- En lo que hace al pronunciamiento sobre las costas procesales, y de conformidad con lo que establece el artículo 139 de la Ley 29/1998, de 13 de julio EDL 1998/44323, reguladora de esta Jurisdicción, se aprecia temeridad en la conducta de la Administración demandada, ya que ha quedado constatado que la tramitación del procedimiento administrativo ha sido sumamente irregular, al haberse desconocido en el mismo la existencia de trámites caducados y proseguirse el procedimiento haciendo caso omiso de dicha caducidad, y sin que, por otro lado, se hayan dado los presupuestos mínimos necesarios para acreditar el incumplimiento de sus obligaciones por parte del recurrente.

No obstante la Sala aplica el principio de moderación que se contempla en el artículo 139.3º de la citada Ley 29/1998 EDL 1998/44323, del que se hacen eco diversas sentencias del Tribunal Supremo -como son las de 19 y 25 de febrero de 2010-; y en su virtud atenderá a la dificultad del asunto y a la labor efectivamente realizada por el Letrado, teniendo particularmente en cuenta que se han tramitado

procesos reiterados con análogo contenido, considerando por ello que la cantidad máxima a que debe ascender la tasación de costas a realizar por dicho Letrado ha de ser la 250 euros.

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación;

FALLO

Que estimando el presente recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación procesal de D. Juan Ignacio contra los acuerdos expresados en el encabezamiento de esta resolución, debemos anular y anulamos los mismos, por su disconformidad con el ordenamiento jurídico, y reconocemos su derecho a la devolución por parte de la Administración de la cantidades que fueron reintegradas a la misma en concepto de pago indebido, más los intereses legales de dicha cifra desde el momento de su reintegro.

Se imponen las costas a la Administración, con el límite máximo en cuanto al Letrado de la parte actora de 250 euros.

La presente sentencia es firme y contra ella no cabe interponer recurso ordinario alguno.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

Publicación. Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente que en ella se expresa en el mismo día de su fecha, estando celebrando sesión pública la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de lo que doy fe.

Fuente de suministro: Centro de Documentación Judicial. IdCendoj: 47186330012011100224