

Sentencia de la Sala tercera de 21 de febrero de 2022 (rec.2271/2020)

Encabezamiento

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 209/2022

Fecha de sentencia: 21/02/2022

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 2271/2020

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 08/02/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Espín Templado

Procedencia: T.S.J.ANDALUCIA CON/AD SEC.1

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

Transcrito por: PJM

Nota:

R. CASACION núm.: 2271/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Espín Templado

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 209/2022

Excmos. Sres.

D. Eduardo Espín Templado, presidente

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

D. Eduardo Calvo Rojas

D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

En Madrid, a 21 de febrero de 2022.

Esta Sala ha visto , constituida en su Sección Tercera por los magistrados indicados al margen, el recurso de casación número 2271/2020, interpuesto por la Junta de Andalucía, representada y defendida por la Sra. Letrada de la misma, contra la *sentencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla en fecha 20 de noviembre de 2019 en el recurso contencioso-administrativo número 617/2018* . Es parte recurrida Unión General de Trabajadores de Andalucía, representada por la procuradora D.ª Eva María Mora Rodríguez y bajo la dirección letrada de D. Juan Carlos Jurado Jiménez.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Eduardo Espín Templado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO .- En el proceso contencioso-administrativo antes referido, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del *Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla (Sección Primera)* dictó *sentencia de fecha 20 de noviembre de 2019* , estimatoria del recurso promovido por el sindicato Unión General de Trabajadores de Andalucía contra la resolución de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio de 24 de septiembre de 2018, por la que se desestima el recurso de reposición que había interpuesto contra la resolución de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo de 26 de noviembre de 2014. Esta última resolución acordaba el reintegro de una subvención concedida al sindicato, instrumentada mediante Convenio de colaboración suscrito el 25 de abril de 2008, relativo a acciones de difusión del VI Acuerdo de concertación social de Andalucía, por un importe de 150.000 euros de principal y 45.664,14 euros por intereses de demora.

SEGUNDO .- Notificada dicha sentencia a las partes, la Administración demandada presentó escrito preparando recurso de casación contra la misma, teniéndose por preparado dicho recurso por auto de la Sala de instancia de fecha 5 de marzo de 2020, al tiempo que ordenaba remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

TERCERO .- Tras recibirse las actuaciones y haberse personado las partes que se recogen en el encabezamiento de esta resolución, se ha dictado *auto de fecha 15 de abril de 2021* por el que se admite el recurso de casación, precisando que las cuestiones que presentan interés casacional para la formación de la jurisprudencia consisten, a efectos de generar el efecto interruptivo del plazo de prescripción a que se refiere el *artículo 39.3.b) de la ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones* , en determinar: (i) si la presentación de denuncia ante el Ministerio Fiscal debe referirse necesariamente al particular expediente de subvención objeto de reintegro o abarca también otros supuestos, como el acaecido en el presente caso, de presentación de denuncias genéricas sobre irregularidades supuestas con posible

relevancia penal en relación a subvenciones procedentes de una misma Administración y de las que resulta beneficiaria una misma persona, sin estar concretadas al particular expediente de subvención objeto de reintegro, y (ii) si basta la mera presentación de la denuncia o es necesario que se hayan seguido actuaciones penales.

CUARTO .- A continuación se ha concedido plazo a la parte recurrente para interponer el recurso de casación, quien alega infracción por la sentencia recurrida de la norma del *artículo 39.3.b) de la Ley General de Subvenciones*, en relación con el *artículo 3.1 del Código Civil* sobre interpretación social de las normas jurídicas.

Termina el escrito con el suplico de que se dicte sentencia por la que, estimando el recurso, case y deje sin efecto la recurrida, decretando la no prescripción de la acción de reintegro de la Administración.

QUINTO .- Seguidamente se ha dado traslado del escrito de interposición del recurso de casación a la parte recurrida, quien ha presentado en el plazo otorgado su escrito de oposición, en el que solicita que se dicte sentencia por la que, desestimando íntegramente el recurso, confirme la sentencia recurrida.

SEXTO .- No considerándose necesaria la celebración de vista pública dada la índole del asunto, por providencia de fecha 12 de enero de 2022 se ha señalado para la votación y fallo del recurso el día 8 de febrero del mismo año, en que han tenido lugar dichos actos.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO .- Objeto y planteamiento del recurso.

La Junta de Andalucía impugna mediante el presente recurso de casación la *Sentencia dictada el 20 de noviembre de 2019* en materia de reintegro de subvenciones. La sentencia recurrida había estimado el recurso contencioso administrativo entablado por UGT Andalucía contra la resolución de la Junta de 26 de septiembre de 2014 por la que se le requería el reintegro de determinada subvención nominativa otorgada mediante convenio de colaboración por importe de 150.000 euros de principal más 45.664,14 euros de intereses.

El recurso fue admitido por *auto de esta Sala de 15 de abril de 2021*, que declaró de interés casacional determinar (i) si la presentación de denuncia ante el Ministerio Fiscal debe referirse necesariamente al particular expediente de subvención objeto de reintegro o abarca también otros supuestos, como el de presentación de denuncias genéricas sobre supuestas irregularidades con posible relevancia penal en relación a subvenciones procedentes de una misma Administración y de las que resulta beneficiaria una misma persona, sin estar concretadas al particular expediente de subvención objeto de reintegro, y (ii) si basta la mera presentación de la denuncia o es necesario que se hayan seguido actuaciones penales.

La Junta recurrente sostiene en esencia que en nuestro ordenamiento jurídico penal una denuncia genérica es susceptible de generar una actividad investigadora penal, por lo que la interposición de una denuncia de ese carácter tendría efectos interruptivos de la prescripción a los efectos de lo previsto en el *artículo 39.3.b) de la Ley General de Subvenciones* (Ley 33/2003, de 17 de noviembre).

La parte demandada considera ajustada a derecho la sentencia recurrida.

Afirma, en primer lugar, que el ejercicio de la acción penal por parte de la entidad denunciante tenía que haber sido mediante querrela, no mediante una denuncia, por lo que la acción penal estaba ejercida de forma irregular y no podía iniciar una causa criminal ni generar por tanto otros efectos jurídicos. Por otro lado, considera que admitir que una denuncia genérica formulada por un tercero pudiera interrumpir el plazo de prescripción de la acción de reintegro sería frontalmente contrario al principio de seguridad jurídica. Por último, sostiene la necesidad de que la denuncia penal prospere para poder generar el efecto interruptivo de la prescripción.

SEGUNDO .- Sobre los fundamentos de la sentencia recurrida.

La sentencia impugnada fundamenta la estimación del recurso en las siguientes razones:

" **SEGUNDO.-** En segundo lugar se opone la prescripción del derecho de la administración a reclamar el reintegro por vencimiento de los plazos del *artículo 39 de la LGS* que dispone

[...]

Presentada la documentación el 25 de marzo de 2009 y notificada la resolución de inicio el 10 de enero de 2014 han transcurrido más de cuatro años.

Sostiene la demandada que el plazo de prescripción expira a los cuatro años, a contar desde el momento en que venció el plazo para presentar la justificación. En este caso, el plazo venció el 10 de diciembre de 2013. Y es que dicho plazo se inició el 10 de diciembre de 2009.

En efecto, si el último pago se hizo el 10 de junio de 2009, el beneficiario disponía de seis meses desde entonces para presentar la justificación (véase la estipulación tercera y cuarta del convenio).

Así las cosas, en efecto, con la demandada hay que convenir que el plazo vencía el 10 de diciembre de 2013.

TERCERO.- Sostiene también la demandada que se ha interrumpido la prescripción por la denuncia formulada el 13 de agosto de 2013. Se trata de una denuncia penal frente a UGT "por supuestas irregularidades cometidas en relación a subvenciones recibidas de la Junta de Andalucía".

Opone la parte actora que la denuncia, por formulada por terceros, por genérica, porque no se indica el presente procedimiento de otorgamiento de subvención y, en fin, por infundada, no puede interrumpir la prescripción.

Y, en efecto, basta la lectura de la denuncia, formulada por el denominado "Sindicato Manos Limpias", para comprobar que relata múltiples hechos -en concreto nada dice de los que aquí se analizan y dan lugar a este reintegro- y para probarlos se hace mención de unos correos intercambiados por la aquí recurrente con algunos responsables de medios de prensa y otros, pero que en ningún caso pueden hacer suponer, ni directa ni indirectamente, que se están denunciando hechos relativos a este expediente de reintegro.

En fin, no hay constancia de que la referida denuncia haya prosperado, ya sea

en relación con los "concretos hechos" denunciados, ya sea en relación con otros, y desde luego, nada consta de que se hayan seguido actuaciones penales por las ayudas cuyo reintegro aquí se interesa." (fundamentos de derecho segundo y tercero)

TERCERO .- Sobre la eficacia interruptiva de una denuncia genérica.

Tanto en la instancia como en sede casacional la litis se plantea en relación con la eficacia interruptiva de la prescripción del derecho de la Administración a reconocer o liquidar el reintegro de una subvención (*artículo 39.3.b de la Ley General de Subvenciones*) por la presentación de una denuncia formulada en términos genéricos y sin referencia concreta al procedimiento subvencional cuyo plazo de prescripción se pretende interrumpir.

Así, en el supuesto de autos no son objeto de controversia las fechas relevantes para el cómputo de dicho plazo: el último pago de la subvención se efectuó el 10 de junio de 2009; el plazo de seis meses para presentar la justificación de las actividades subvencionadas venció el 10 de diciembre de 2009; el plazo de cuatro años de prescripción para reconocer o liquidar el reintegro por parte de la Administración concluyó el 10 de diciembre de 2013; y, por último, la resolución de inicio de actuaciones previas al procedimiento de reintegro de 10 de enero de 2014, finalizado ya el referido plazo de cuatro años.

Sin embargo, la Comunidad recurrente aduce que el cómputo del citado plazo de prescripción se interrumpió por la presentación de una denuncia penal por parte del Sindicato Manos Limpias contra determinados hechos delictivos supuestamente cometidos por el sindicato UGT Andalucía, entre ellos los relativos a diversas subvenciones que le habían sido concedidas por la Junta de Andalucía. Y la cuestión es, como hemos anticipado, si es posible aceptar esta alegación de la Comunidad recurrente -que, como hemos visto, fue rechazada por la sentencia de instancia- habida cuenta de su carácter genérico y de que no iba referida al procedimiento subvencional al que la Junta de Andalucía pretende aplicarla.

El *artículo 39 de la Ley General de Subvenciones* tiene el siguiente tenor literal:

" **Artículo 39.** *Prescripción.*

1. Prescribirá a los cuatro años el derecho de la Administración a reconocer o liquidar el reintegro.

2. Este plazo se computará, en cada caso:

a) Desde el momento en que venció el plazo para presentar la justificación por parte del beneficiario o entidad colaboradora.

b) Desde el momento de la concesión, en el supuesto previsto en el apartado 7 del artículo 30.

c) En el supuesto de que se hubieran establecido condiciones u obligaciones que debieran ser cumplidas o mantenidas por parte del beneficiario o entidad colaboradora durante un período determinado de tiempo, desde el momento en que venció dicho plazo.

3. El cómputo del plazo de prescripción se interrumpirá:

a) Por cualquier acción de la Administración, realizada con conocimiento formal del beneficiario o de la entidad colaboradora, conducente a determinar la existencia de alguna de las causas de reintegro.

b) Por la interposición de recursos de cualquier clase, por la remisión del tanto de culpa a la jurisdicción penal o por la presentación de denuncia ante el Ministerio Fiscal, así como por las actuaciones realizadas con conocimiento formal del beneficiario o de la entidad colaboradora en el curso de dichos recursos.

c) Por cualquier actuación fehaciente del beneficiario o de la entidad colaboradora conducente a la liquidación de la subvención o del reintegro."

Tiene razón la Sala de instancia en que no es posible atribuir eficacia para interrumpir la prescripción relativa a la acción de reintegro de la Administración a una denuncia genérica de la que no es posible deducir ninguna relación concreta con el particular procedimiento subvencional de que se trata. En el caso de autos, la Sala de instancia ha apreciado que la denuncia en cuestión hace imputaciones genéricas de corrupción y menciona algunos procedimientos subvencionales distintos al litigioso, con los que la denuncia no tiene ninguna relación, lo que puede corroborarse con el escrito de la denuncia aportada por la Administración demandada en la instancia. Así las cosas, no es posible atribuirle eficacia interruptiva, para la que sería preciso que de la denuncia pudiera o debiera seguirse alguna investigación penal, siquiera fuese preliminar, encaminada a la averiguación de posibles irregularidades en el concreto procedimiento subvencional cuya prescripción se invoca.

No de otra manera puede entenderse el artículo citado de la Ley General de Subvenciones. Aun admitiendo que una denuncia ante un juzgado penal pueda quedar comprendida en la expresión "denuncia ante el Ministerio Fiscal" empleada por el *artículo 39.3.b) de la Ley General de Subvenciones*, lo que no puede dejar de deducirse del citado artículo es que la denuncia, como todas las restantes causas de prescripción a las que se refiere el precepto, va referida al procedimiento de reintegro de que se trate. Ello supone que ni puede entenderse suficiente que la denuncia se refiera a otros procedimientos subvencionales ni puede admitirse que una denuncia genérica de hechos supuestamente ilícitos tenga tal eficacia jurídica. La admisión de la tesis contraria llevaría a consecuencias gravemente atentatorias a la seguridad jurídica y abriría la posibilidad de actuaciones abusivas, pues dejaría el derecho a la prescripción de un procedimiento de reintegro de subvenciones a expensas de cualquier denuncia genérica infundada de un tercero que pudiera tener intereses mercantiles o de cualquier naturaleza contrarios a los del sujeto subvencionado.

La Administración recurrente argumenta también en su demanda casacional que no es un requisito para la interrupción de la prescripción que la presentación de la denuncia ante el Ministerio Fiscal vaya seguida por una investigación judicial. Tal planteamiento no guarda sin embargo relación con la razón de decidir de la sentencia impugnada, que estimó el recurso del sindicato beneficiario de la subvención y apreció que la denuncia no interrumpió el cómputo del plazo prescriptivo, no por la razón de la falta de prosperabilidad de la denuncia, sino únicamente porque no se aprecia que denunciara hechos relativos a la subvención respecto del que la Administración ejerce la acción de reintegro.

Además, el argumento de la Administración de que no es un requisito para la

interrupción de la prescripción que la denuncia dé lugar a una investigación judicial, es irrelevante y ajeno al presente caso, porque lo cierto es que la propia Administración acompañó a su escrito de contestación, además de la denuncia del Sindicato Manos Limpias, el *auto del Juzgado de Instrucción nº 18 de Sevilla, de 19 de agosto de 2013*, de incoación de Diligencias Previas.

Cuestión distinta a la hasta aquí examinada es que en el curso de la investigación penal abierta por la denuncia hubieran aparecido hechos relacionados con la subvención de autos, en cuyo caso, sin duda, se habría producido la interrupción de la prescripción de la acción de reintegro de la subvención desde el momento en que el procedimiento penal se dirigiera a la investigación de hechos relativos a esta subvención, pero nada de esto ha quedado probado por la Administración recurrente que la invoca, a quien corresponde la carga de la prueba de la interrupción de la prescripción.

CUARTO .- Conclusión y costas.

De conformidad con las razones expuestas en el anterior fundamento de derecho hemos de desestimar y desestimamos el recurso interpuesto por la Junta de Andalucía contra la *sentencia de 20 de noviembre de 2019 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla (Sección Primera)*).

La cuestión de interés casacional ha de responderse, por consiguiente, en el sentido de que para que una denuncia produzca efectos interruptivos de acuerdo con lo previsto en el *artículo 39.3.b) de la Ley General de Subvenciones*, ha de estar o bien referida al concreto procedimiento subvencional en el que se quiere hacer valer dicha eficacia, o bien a hechos directa o indirectamente relacionados con ella, de forma que la investigación penal pueda proyectarse en su caso sobre dicha subvención, sin que una denuncia de carácter genérico pueda producir por sí sola la interrupción de la prescripción. En cuanto a la segunda pregunta, ha de entenderse que no es preciso que la denuncia dé lugar a un procedimiento criminal, pero sí que estando referida a hechos relativos a la subvención de que se trate, sea susceptible de generar algún tipo de diligencia investigadora.

En aplicación de lo dispuesto en los *artículos 93.4 y 139 de la Ley de la Jurisdicción*, no se imponen costas en la casación, quedando las de instancia como las estableció la sentencia impugnada.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido, de acuerdo con la interpretación de las normas establecida en el fundamento jurídico cuarto:

1. Declarar que no ha lugar y, por lo tanto, desestimar el recurso de casación interpuesto por la Junta de Andalucía contra la *sentencia de 20 de noviembre de 2019 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Andalucía con sede en Sevilla (Sección Primera) en el recurso contencioso-administrativo 617/2018*.

2. Confirmar la sentencia objeto de recurso.

3. No imponer las costas del recurso de casación.

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

Así se acuerda y firma.