

I. ESPAÑA

¿INTERRUMPE EL EJERCICIO DE ACCIONES PENALES EL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN PARA EXIGIR LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN? SOBRE EL ALCANCE DEL ARTICULO 146.2 DE LA LEY 30/1992

ERNESTO GARCÍA-TREVIJANO GARNICA

Transcurrido cierto tiempo ya desde la entrada en vigor de la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ha podido constatarse que no ha sido tan efímera como en un primer momento se preveía. Su vigencia durante este tiempo ha mostrado ya gran parte de los problemas que su aplicación práctica genera. En un momento en el que no existe todavía una toma de posición por parte del Tribunal Supremo acerca de cada una de las cuestiones que la nueva Ley suscita, creo de interés dar noticia sobre la interpretación y soluciones a las que ha llegado el Consejo de Estado al abordar alguna de tales cuestiones, concretamente, por lo que ahora interesa, sobre la eficacia interruptiva —del plazo para exigir la responsabilidad patrimonial de la Administración— del ejercicio de acciones penales contra el personal (al servicio de la Administración) causante de los perjuicios.

En efecto, es fácil observar cómo las Administraciones van poco a poco «descubriendo» el contenido del artículo 146.2 de la Ley 30/1992, precepto cuya interpretación literal está convirtiéndose en un instrumento útil para, en muchas ocasiones, declarar extemporáneas las reclamaciones dirigidas contra ellas.

Señala el referido precepto legal que «la exigencia de responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones Públicas no suspenderá los procedimientos de reconocimiento de responsabilidad patrimonial que se instruyan ni interrumpirá el plazo de prescripción para iniciarlos, salvo que la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesario para la fijación de la responsabilidad patrimonial».

La interpretación meramente literal de este precepto está provocando que las Administraciones tiendan a computar el plazo de un año para reclamar desde el instante en el que se produjo el hecho o el acto lesivo o se manifestara su efecto lesivo (art. 142.5 de la Ley 30/1992), y no desde que hubieran concluido las actuaciones penales dirigidas contra el personal a su servicio, aunque tales acciones efectivamente se hubieran ejercitado dentro del plazo de un año desde que se produjo el referido evento lesivo o se hubieran manifestado sus efectos.

De esta manera, el perjudicado observa perplejo como, a pesar de haber mostrado inmediatamente después de producido el efecto lesivo una clara voluntad de exigir responsabilidades (a través del ejercicio de acciones penales), se declara extemporánea su reclamación dirigida contra la Administración, a pesar de haber sido presentada dentro del plazo de un año contado desde la notificación del auto de archivo de las diligencias penales, solución a la que se llega con el argumento de que tales acciones penales no interrumpen el plazo para reclamar de la Administración.

Recientemente, el Consejo de Estado ha tenido ocasión de abordar esta problemática en su dictamen 2124/1996, de 11 de julio, en el que se llega a conclusiones a mi juicio acertadas en lo que debe ser una interpretación flexible del artículo 146.2, especialmente de la salvedad que en el mismo se contiene sobre la eficacia interruptiva cuando «...la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial». Esta interpretación flexible a la que a continuación aludo es congruente con la propia razón de ser de la prescripción, que se traduce en una obligada cesión al principio de seguridad jurídica, pero sólo en aquellos casos en los que se hubiera manifestado un abandono de la acción por parte de su titular.

El adecuado entendimiento del artículo 146.2, en el aspecto que ahora interesa, exige una breve referencia a la situación anterior, y a las razones que, a mi juicio, llevaron a la formulación actual de dicho precepto legal.

En efecto, bajo el prisma de la legislación anterior (concretamente los arts. 40 y ss. de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957) venía admitiéndose que el ejercicio de la acción penal por parte de la víctima contra el personal al servicio de la Administración interrumpía el plazo de prescripción para exigir la responsabilidad patrimonial de ésta. La solución era congruente con la propia configuración de la responsabilidad solidaria de la Administración y del personal causante del daño (cuando hubiera mediado culpa o negligencia grave de éste en el ejercicio del cargo).

El referido efecto interruptivo era congruente también con lo dispuesto en los artículos 1973 y 1974 del Código Civil, y producía un efecto beneficioso para la víctima, que de esta manera mantenía viva la acción para reclamar durante el año siguiente a la conclusión de las actuaciones penales. No obstante, la eficacia interruptiva era reconocida incluso cuando se demostraba finalmente que no había existido negligencia grave en la actuación del funcionario, supuesto en el que éste no respondía personalmente.

La situación en la práctica era, por tanto, más beneficiosa para el perjudicado de lo que en principio cabría deducir del actual artículo 146.2 de la Ley 30/1992, que, con la salvedad apuntada (que la determinación de los hechos en la vía penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad de la Administración), obliga al perjudicado a reclamar de la Administración con independencia de la acción penal que en su caso decida ejercitar.

Sin embargo, no puede desconocerse que en ocasiones el señalado esquema de la legislación anterior producía efectos desfavorables para el

perjudicado. Así ocurría cuando la Administración suspendía la tramitación de la reclamación formulada contra ella con la excusa de que se encontraban en trámite actuaciones penales dirigidas contra su personal (causante del daño) por los mismos hechos, suspensión que perduraba hasta que conclufan tales actuaciones penales.

La Ley 30/92 ha pretendido evitar esta última situación, disponiendo expresamente en su artículo 146.2 que el ejercicio de acciones penales contra el personal al servicio de la Administración «no suspenderá los procedimientos de reconocimiento de responsabilidad patrimonial que se instruyan...». Con ello se consigue beneficiar al perjudicado, en cuanto que la Administración no podrá excusarse ya de tramitar (y resolver) sobre la reclamación dirigida contra ella por el hecho de que se hayan ejercitado acciones penales contra su personal causante directo del daño.

Por contra, no es difícil adivinar las disfunciones que previsiblemente podrán producirse ante la eventual existencia de decisiones judiciales contradictorias de órdenes jurisdiccionales distintos, incluso en lo que se refiere al montante de las indemnizaciones procedentes, por ejemplo cuando la jurisdicción penal, por el mismo hecho, hubiera condenado subsidiariamente a la Administración al pago de una cantidad determinada (art. 121 del Código Penal) y ya se hubiera reconocido a la propia víctima, en la vía administrativa o contencioso-administrativa, el derecho al cobro de otra cantidad distinta (por los mismos hechos). Estas dificultades (especialmente la admisibilidad o no de acumular tales indemnizaciones) se presentarán con particular intensidad en aquellos casos en los que se trate de indemnizar, no ya daños materiales (cuya cuantificación concreta es objetiva) (1), sino personales (en sentido amplio).

Sin entrar en esta problemática, que no es objeto específico de estas líneas, lo que quiero resaltar ahora es que el artículo 146.2 constituye, como se ve, un precepto en apariencia establecido en favor de la víctima, para facilitar, en definitiva, la tramitación de su reclamación sin que la Administración pueda excusarse por el hecho de haberse ejercido acciones penales. Sin embargo, en la práctica se está convirtiendo en muchas ocasiones en una «trampa» para el perjudicado.

De la literalidad del artículo 146.2 resulta, como ya se ha destacado, que el perjudicado deberá en cualquier caso (haya o no ejercitado acciones penales) presentar su reclamación de responsabilidad contra la Administración dentro del plazo del año computado en los términos previstos en el artículo 142.5 de la Ley 30/92, y no desde que concluyan (o se notifique la conclusión) las diligencias penales.

Esta solución puede presentarse como lógica tomando en consideración que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 145.1 de la Ley 30/92, ahora los particulares «exigirán directamente» a la Administración Pública las indemnizaciones por daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio. No se trata ya, por tanto, de una responsabilidad so-

(1) El instituto de la responsabilidad no puede convertirse en ningún caso en instrumento para la obtención de beneficios.

lidaria del funcionario y de la Administración para la que presta servicios. Partiendo de esta configuración, en efecto parece razonable afirmar la viabilidad de seguir las dos vías paralelas citadas.

Sin embargo, aún siendo esto cierto, a mi juicio tal argumentación puede resultar en multitud de ocasiones excesivamente simplista y ajena a la realidad de las cosas. La imbricación del objeto propio de ambas vías (la penal y la administrativa o contencioso-administrativa) es evidente, aunque a través de esta última sólo se pretenda una indemnización de la Administración (y no exigir la responsabilidad del personal al servicio de la Administración).

Es cierto que el artículo 146.2 establece una excepción a la no interrupción del plazo de prescripción para reclamar en aquellos casos en los que «la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial». Y es precisamente en este último aspecto en el que hay que incidir para modular el precepto legal y llegar a conclusiones que, sin negar su virtualidad, no supongan, sin embargo, una ruptura radical con una arraigada tradición plenamente justificada.

Para ello debe partirse de una premisa: la prescripción constituye una exigencia del principio de seguridad jurídica, de tal manera que el ordenamiento jurídico, con fundamento en tal principio, considera extinguida las acciones cuando su titular no haya mostrado voluntad de ejercitarlas durante un determinado plazo de tiempo. Esta visión debe impregnar, a mi juicio, la interpretación a la que debe llegarse del artículo 146.2 citado. Hay que observar el problema con una cierta flexibilidad, prestando especial atención a si realmente el perjudicado ha mostrado una desidia en el ejercicio de sus acciones que justifique un efecto tan trascendental como es declarar extinguida la acción para reclamar. Diversas precisiones conviene formular en relación con la salvedad contenida en el citado precepto legal:

— Como se recuerda en el dictamen del Consejo de Estado 2124/96, de 11 de julio, tal salvedad del artículo 146.2 debe examinarse de una manera laxa, como vehículo para evitar declarar prescritas acciones cuando se ha demostrado que no ha existido realmente abandono de la acción. Y he aquí el avance importante que realiza en Consejo de Estado en la interpretación de este precepto: tal inciso, señala el Consejo de Estado, «... debe interpretarse, con el señalado espíritu, en el sentido de que la excepción será operativa cuando la determinación de los hechos sea necesaria o pueda razonablemente serlo (aunque finalmente se demuestre que no ha sido así) para la fijación de la responsabilidad patrimonial».

Esta solución es correcta, pues sería absurdo que la eficacia interruptiva del ejercicio de las acciones penales quedara supeditada al resultado de las diligencias prácticas por la jurisdicción penal. Si el perjudicado tuviera la suerte de que algunas de las diligencias practicadas demostraran hechos «necesarios» para la fijación de la responsabilidad patrimonial, observaría con alegría que el plazo para reclamar de la Administración ni siquiera ha-

bría todavía comenzado a computarse. Si, en cambio, el mismo individuo, que ha ejercitado la misma acción y por los mismos hechos, no tuviera la referida suerte (es decir, que las diligencias penales no determinaran finalmente hechos necesarios para la fijación de la responsabilidad de la Administración), observaría como se declara extemporánea su reclamación.

Como señala el citado dictamen del Consejo de Estado, en la mayoría de los casos, cuando se inician acciones penales contra el personal al servicio de la Administración, no se conoce «ab initio» si las distintas diligencias y pruebas que se practiquen podrán demostrar hechos trascendentes para la fijación de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Y no sería razonable sostener que sólo cuando concluyan las actuaciones penales, y en función de su resultado (que, obviamente, no se conoce hasta el final), podrá determinarse si efectivamente se ha interrumpido o no el plazo para ejercer la acción de responsabilidad de la Administración.

En definitiva, no sólo cuando la determinación de los hechos «sea necesaria», sino cuando *razonablemente hubiera podido serlo* (aunque el resultado de las diligencias penales no haya sido finalmente el deseado), habrá que entender interrumpido el plazo para reclamar de la Administración.

— Aunque no se admitiera la anterior interpretación (a mi juicio precedente), en la mayoría de los casos podría fácilmente llegarse a una conclusión similar, puesto que el auto de archivo (que es cuando se suscita habitualmente esta problemática) se fundamenta normalmente en que no se aprecia negligencia por parte del personal al servicio de la Administración, dato éste que puede considerarse, desde la perspectiva del artículo 146.2 como «necesario» (que no hay que confundir con absolutamente imprescindible) para la fijación de la responsabilidad patrimonial. Y no ya porque en tales casos deba negarse necesariamente la responsabilidad de la Administración (que en el ámbito administrativo es objetiva y no precisa, por tanto, la mediación de culpa o negligencia), sino porque al menos introducirá un elemento importante para determinar la eventual concurrencia de los requisitos precisos para declararla responsable.

Así lo entendió el Consejo de Estado en el mencionado dictamen 2124/94, en el que se concluía sobre esta cuestión afirmando que «...cuando se presentó la querrela por un supuesto delito del personal sanitario (querrela admitida y tramitada), se desconocía si la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sería necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial de la Administración, siendo así, por lo demás, que finalmente se ha demostrado la trascendencia que para la resolución del presente expediente de responsabilidad ha tenido, por ejemplo, la afirmación que se contiene en el propio auto de archivo, cuando se sostiene que no ha existido “impericia o negligencia en la actuación médica”, tal y como, sin embargo, sostienen los reclamantes».

— Lo hasta aquí expuesto no significa que cualquier actuación penal interrumpa el plazo de prescripción para reclamar de la Administración.

Con ello quiero salir al paso de eventuales generalizaciones. Para que sea viable la interpretación que se propone es exigible, obviamente, una conexión directa entre el objeto de la acción penal ejercitada y lo que constituirá después la pretensión en vía administrativa de reclamación. Esta solución es, por lo demás, congruente con la referida inexistencia de abandono de la acción por parte del reclamante cuando inicia acciones penales, afirmación que se sustenta sobre la base de mantener la referida conexión directa (que no identidad, obviamente) entre lo pretendido en ambas vías (penal y, posteriormente, en la vía de reclamación de responsabilidad de la Administración). Así lo sostiene el Consejo de Estado en su citado dictamen, al afirmar que cuando el reclamante «... inicia una acción judicial (por ejemplo, la penal como es el caso) *conectada directamente* con lo que después constituirá su pretensión en la vía de reclamación de responsabilidad de la Administración, se ha considerado que en tales casos, con rigor, no podría hablarse de abandono real de su acción de reclamar por parte del perjudicado».

— Evidentemente, la acción penal deberá haberse ejercitado dentro del año siguiente al momento en el que se produjo el hecho o el acto que motive la indemnización o manifestase su efecto lesivo, en los términos previstos en el artículo 142.5 de la Ley 30/92. En otras palabras, el ejercicio de la acción penal no permite rehabilitar el plazo para exigir la responsabilidad extracontractual de la Administración si éste hubiera ya fenecido (por el transcurso del referido plazo de un año).

— Por último, esta interpretación permite a mi juicio llegar a soluciones más correctas y justas en la práctica, al permitir al perjudicado (que no obligar) en la mayoría de los casos la posibilidad de presentar la reclamación dentro del año siguiente a la fecha de conclusión de las actuaciones penales, actuaciones que normalmente se incorporan al propio expediente administrativo (2), y que introducirán de esta manera unos datos y elementos de juicio que pueden tener una incidencia (incluso por exclusión de determinadas hipótesis) para la formación de un cabal y exacto juicio acerca de cuál sea la solución adecuada en el asunto de que se trate.

(2) No puede negarse que en ocasiones se da la paradoja de que, en trance de examinar un expediente de reclamación, se solicita se incorporen al mismo las actuaciones penales habidas y ya concluidas, negándose a ello el Juzgado de Instrucción competente por considerar que la Administración no ha sido parte en tales actuaciones; ello hace depender dicha incorporación (actuaciones entre las que se encuentran a veces documentos de tanta importancia como testimonios o el informe del médico forense) de la voluntad del propio reclamante.