

# LA NOVEDOSA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE EL COMPUTO DEL PLAZO DE PRESCRIPCION DE LA ACCION DE RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DE LA ADMINISTRACION

Por

JOSÉ VICENTE MOROTE SARRIÓ

Departamento de Derecho Administrativo y Procesal de la Universidad de Valencia  
Area de Derecho Administrativo

**SUMARIO:** 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y PRONUNCIAMIENTO DEL TRIBUNAL SUPREMO SOBRE EL *DIES A QUO* DEL PLAZO DE UN AÑO PARA EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN DE RESPONSABILIDAD CONTRA LA ADMINISTRACIÓN.—2. NOVEDOSA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.—3. CONSIDERACIONES CRÍTICAS SOBRE LA NUEVA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: 3.1. *Renuncia a buscar la interpretación que mejor se adecúe a la Constitución.* 3.2. *Contradicción con el principio pro actione.* 3.3. *Interpretación manifiestamente arbitraria, irrazonable, excesivamente rigorista o que incurra en error patente o criterio interpretativo desfavorable a la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva.* 3.4. *Comparación con lo que sucede, por regla general, con el dies a quo para el ejercicio de acciones derivadas de pronunciamientos judiciales.*—4. CONCLUSIONES.

## 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y PRONUNCIAMIENTO DEL TRIBUNAL SUPREMO SOBRE EL *DIES A QUO* DEL PLAZO DE UN AÑO PARA EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN DE RESPONSABILIDAD CONTRA LA ADMINISTRACIÓN

El Tribunal Constitucional, en sus Sentencias 42/1997, de 10 de marzo; 160/1997, de 2 de octubre, y las 168/1997 y 169/1997, estas dos últimas de 13 de octubre (1), conoce de diferentes recursos de amparo formulados contra sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo ante lo que los recurrentes entienden como una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva. El hecho que da lugar a esta situación es el recurso contencioso-administrativo que el Consejo General de Colegios Oficiales Farmacéuticos interpuso contra la Orden de la Presidencia del Gobierno de 10 de agosto de 1985 por la que se fijaba el nuevo margen comercial de las oficinas de farmacia y que introducía una rebaja en el porcentaje comercial correspondiente a los farmacéuticos. Por Sentencia de 4 de julio de 1987, que fue leída y publicada en esa fecha, el Tribunal Supremo estimó el recurso y declaró la nulidad del Reglamento impugnado. El día 7 de julio se comunicó la sentencia al referido único recurrente. El día 5 de no-

(1) Vid. también las Sentencias 177/1989, 178/1989 y 179/1989, todas ellas de 27 de octubre.

viembre fue publicada la parte dispositiva de dicha sentencia en el «BOE».

A partir de esa sentencia de declaración de nulidad del Reglamento, los afectados solicitan a la Administración la indemnización por daños y perjuicios producidos por la reducción del margen de beneficios que la aplicación de tal disposición reglamentaria les hubiera podido ocasionar durante su período de vigencia (2).

Ante la denegación por parte de la Administración de indemnizar estos daños y perjuicios, los particulares acuden a la vía contencioso-administrativa, en la cual el Tribunal Supremo reconoce la existencia de los presupuestos para que nazca la responsabilidad de la Administración, pero entiende que el día de comienzo del cómputo del plazo de la prescripción debe ser el día de lectura y publicación de la sentencia. La línea jurisprudencial del Tribunal tiene su origen en la Sentencia de 15 de octubre de 1990 (R. Ar. 8126) (3) y continúa en la de 6 de noviembre de 1990 (R. Ar. 8802) o la de 9 de marzo de 1992 (R. Ar. 634) y se prolonga hasta las más próximas de 22 de abril de 1996 (R. Ar. 3341) o la de 29 de abril de 1996 (R. Ar. 3609) (4).

Ese trámite de la lectura pública de la sentencia, a partir del cual el Tribunal Supremo entiende que el plazo empieza a contar, viene recogido

(2) Sobre la responsabilidad de la Administración por actos reglamentarios, vid. Jesús LEGUINA VILLA, *La Responsabilidad civil de la Administración Pública*, 2.ª ed., Tecnos, Madrid, 1983, págs. 326-327.

(3) Dice esta sentencia iniciadora de esta nueva línea jurisprudencial:

«La acción para exigir la responsabilidad, como reflejo polémico y procesal del derecho subjetivo al resarcimiento, tiene un componente temporal y ha de ejercitarse en el plazo de un año, a contar desde "el hecho que motive la indemnización". Como tal punto de referencia hay que considerar, en este caso, la decisión judicial anulatoria de la norma reglamentaria causante del daño cuya conversión en ilegítima se produce entonces, apareciendo así la lesión, en su aspecto material y jurídico. Por tanto, el cómputo del año comenzó el día en el cual se publicó la sentencia de esta Sala, tantas veces mencionada... En efecto, el principio general de la *actio nata* significa que el cómputo del plazo para ejercitarla sólo puede comenzar cuando ello es posible. Ese momento no es otro sino aquel en el cual haya ganado firmeza la sentencia donde se declare la nulidad del acto administrativo (o disposición general) origen o causa de la responsabilidad patrimonial... En definitiva, es posible pero no necesario acumular las pretensiones de nulidad y de indemnización...»

(4) El Tribunal Supremo, que, como decimos, entiende en esta línea jurisprudencial que el *dies a quo* para el cómputo de plazo es la publicación de la sentencia, incurre en alguna contradicción que quizás sea denotativa de su falta de convicción en el establecimiento de este criterio. Así, en relación con la Sentencia que declara la nulidad de la Orden de 4 de julio de 1987, en una de las sentencias de esta línea jurisprudencial, un particular había solicitado dos indemnizaciones por responsabilidad, una el 17 de mayo de 1988 y otra el 6 de julio de 1988. Por lo tanto, si se toma como *dies a quo* el día de la notificación, ambas estarían dentro de plazo y, si se usa el de la publicación, la segunda reclamación quedaría fuera de plazo. Pues bien, en la STS de 23 de diciembre de 1993 (R. Ar. 9414), a pesar de que sigue la línea jurisprudencial apuntada, se refiere a la notificación, aunque en el fondo aplica como fecha inicial la publicación, en lo que ha podido ser una errata o una traición del subconsciente de los miembros del Tribunal, y se dice: «Así pues, no había transcurrido un año desde la notificación de la STS de 4 de julio de 1987, declaratoria de la nulidad de Orden de la Presidencia del Gobierno de 10 de agosto de 1987 sobre disminución del margen de beneficio de los farmacéuticos... pero sí había transcurrido con exceso tal plazo prescriptivo en cuanto a la reclamada cantidad de 90.348 ptas...»

en el artículo 365 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (5). Este precepto se aplica supletoriamente en el proceso contencioso-administrativo en virtud de la Disposición adicional sexta de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

El Tribunal cambia el criterio interpretativo que había establecido en otras sentencias anteriores donde fijaba el inicio del cómputo del plazo en el momento de la notificación. Entre otras, la Sentencia de 7 de julio de 1982 (R. Ar. 4721) (6) disponía: «... al manifestar que el plazo del año se contará a partir de la fecha en que la sentencia de anulación hubiere quedado firme, se está en el supuesto de autos, en cuanto el plazo, para ejercitar la acción que nos ocupa, no comenzó hasta el momento en que la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de La Coruña, de fecha 14 de diciembre de 1977, que anuló las resoluciones de 29 de marzo y 24 marzo 1976 —resoluciones origen y causa de la acción aquí formulada—, quedara firme, es decir, a partir de la notificación del Auto del TS de 26 de octubre de 1978, no debiendo prescindirse que este supuesto queda inmerso en espíritu y *ratio legis* del artículo 40, ap. 3...» (7).

---

(5) Dice este 365 LEC: «En el Tribunal Supremo y en las Audiencias, redactada la sentencia por el Ponente, conforme a lo dispuesto en el número 6.º del artículo 336 y aprobada por la Sala, se extenderá en papel del sello de oficio y firmada por todos los magistrados que la hubieren dictado, será leída en Audiencia Pública por el Ponente y en su defecto por el que presida la Sala, autorizando la publicación el Secretario o Escribano de Cámara a quien corresponda...»

(6) También la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de junio de 1989 (R. Ar. 4885) entiende que el plazo debe empezar a contar desde el momento de la notificación. Otra Sentencia donde se realiza una interpretación favorable sobre el cómputo de los plazos es la de 15 de noviembre de 1994 (R. Ar. 8816), donde se entiende, por parte del Tribunal, que el momento en que empieza a correr el plazo de un año para exigir la responsabilidad no es desde que se declara ilegal un Reglamento que imponía a los Arquitectos Técnicos, que quisieran desempeñar las funciones de Peritos Tasadores de Seguros, la realización de un curso, sino que entiende el Tribunal que el plazo comienza a contar desde que la Administración notificó a los interesados la innecesariedad de la realización de tal curso. Entiende el Tribunal que al haberse declarado el Reglamento nulo por motivos formales cabía esperar un nuevo Reglamento por parte de la Administración con el mismo contenido y, ahora sí, con adecuación al procedimiento. Como tal nuevo Reglamento no se produjo, parece que debe ser el acto de la Administración en el que comunica a los que han realizado el curso la inutilidad de éste el que dé comienzo al plazo de reclamación de daños y perjuicios por el curso realizado al amparo de las exigencias del derogado Reglamento. Vid. también la Sentencia de 9 de abril de 1977 (R. Ar. 1498): «... a la vista del expediente, si bien es cierto que el mencionado recurso de alzada se interpuso el 18 de noviembre de 1970, lo cierto es que en autos no hay oficio notificadorio de la calendada resolución de 1970, ya que incluso, tampoco le consta a la Sala, si la misma, caso de haberse efectuado, se hizo o no con todos y cada uno de los requisitos que preceptúan los artículos 59 y 79 de la Ley Jurisdiccional y de Procedimiento Administrativo, circunstancias todas ellas que evitan la declaración de tal causa de inadmisibilidad...».

(7) En este sentido, vid. MARTÍN REBOLLO cuando, comentando la situación mientras estaba en vigor la LRJAE, da por supuesto que el plazo cuenta a partir de la notificación de la Sentencia anulatoria del acto y dice: «... cabía... por último recurrir el acto en vía administrativa y contencioso-administrativa, sin pedir indemnización y esperar a que se produjera la Sentencia anulatoria, en cuyo caso el plazo del año para reclamar a que hace referencia el artículo 40.3 LRJAE comenzaba a partir de la notificación de la Sentencia...». O, más adelante, al decir: «El plazo del año se entendía en la práctica como de prescrip-

## 2. NOVEDOSA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ante dicha interpretación del Tribunal Supremo algunos farmacéuticos recurren en amparo, entendiendo que tal interpretación del plazo para presentar la reclamación por responsabilidad extracontractual supone una vulneración de su derecho a una tutela judicial efectiva.

El problema que se le plantea al Tribunal Constitucional es cuál es el *dies a quo* del plazo de un año que establecía el artículo 40.3 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (8) para exigir responsabilidad a la Administración en vía administrativa. El Tribunal Constitucional debe resolver sobre cuál es el día a partir del cual va a empezar a computar ese plazo del año. Si este plazo comienza a contar desde la lectura y publicación de la sentencia, como ha establecido el Tribunal Supremo, o desde la publicación en el «BOE» o cuanto menos desde la notificación a los particulares que hubieran recurrido, como sostienen los recurrentes en amparo.

El Tribunal, en primer lugar, se plantea, en todas las sentencias de esta línea, si es materia de su competencia la interpretación que deba darse a los plazos procesales. Sostiene el Tribunal, siguiendo su doctrina anterior (9), que la interpretación de estos plazos es materia de legalidad ordinaria, pero que esto no significa que se esté «despojando de toda consideración de constitucionalidad a dicha cuestión», ya que dicha interpretación de los

---

ción y, por ello, en el caso de una Sentencia penal previa, a contar desde su notificación, como señalaba el artículo 136.2 del Reglamento de Expropiación Forzosa.» (Este art. 136.2 REF fue derogado expresamente por el RD 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, pero en relación a la fecha de inicio del cómputo del plazo se encuentra redactado en términos equivalentes a los del art. 146 de la Ley 30/1992 y, por tanto, en los supuestos de la existencia de una Sentencia del orden contencioso-administrativo como del orden penal en aquellos casos del 146.2 de la Ley 30/1992, estas consideraciones son transportables a la situación existente después de la entrada en vigor de la Ley 30/1992.) Vid. Luis MARTÍN REBOLLO, *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en España: estado de la cuestión, balance general y reflexión crítica*, en «Documentación Administrativa», núms. 237-238, enero-junio 1994, págs. 11-104, y en concreto págs. 77 y 78.

(8) Decía este artículo 40.3 de la LRJAE: «Cuando una lesión sea consecuencia de hechos o actos administrativos no impugnables en vía contenciosa o, aun siendo impugnables, el perjudicado opte por la vía administrativa, la reclamación de indemnización se dirigirá al Ministro respectivo, o al Consejo de Ministros, si una Ley especial así lo dispone, y la resolución que recaiga será susceptible de recurso contencioso-administrativo en cuanto a la procedencia y cuantía de la indemnización. En todo caso, el derecho a reclamar caducará al año del hecho que motive la indemnización.»

Este artículo fue sustituido con la entrada en vigor de la Ley 30/1992, de RJAPPAC, por el artículo 142.4 de esta nueva Ley, que dice: «La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización, pero si la resolución o disposición impugnada lo fuese por razón de su fondo o forma, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse dictado la sentencia definitiva...»

(9) Vid., entre otras, las SSTC 27/1984, de 24 de febrero; 89/1992, de 8 de junio; 201/1992, de 19 de noviembre; 101/1993, de 22 de marzo; 164/1993, de 18 de mayo; 245/1993, de 19 de julio; 322/1993, de 8 de noviembre, o 47/1997, de 11 de marzo.

plazos de prescripción y caducidad es relevante siempre que se dé alguna de estas tres condiciones: que la interpretación haga imposible el ejercicio de la acción, que incurra en error patente o que la interpretación sea irracional

Una vez hechas estas consideraciones, el Tribunal entiende que pudiere darse alguna de estas circunstancias y entra a conocer del asunto. Se acoge, la interpretación del Tribunal Supremo entendiendo que el plazo debe empezar a correr desde la lectura y consiguiente publicación de la sentencia. Dice el Tribunal en la Sentencia 160/1987: «Reconstruyendo la argumentación judicial que nos ocupa es de apreciar cómo la misma arranca de la constatación de una lesión indemnizable, derivada de la merma patrimonial ocasionada por una disposición administrativa ilegal, existente a partir del momento de la anulación de la disposición, por cuanto es entonces cuando surge tal lesión “en su doble aspecto material y jurídico”. Como consecuencia de ello, se sostiene, la publicación y lectura de la Sentencia, cuya fecha, debe señalarse, no es sino la de la propia resolución, se conecta con el nacimiento de la lesión, por cuanto de ella deriva su firmeza al ser irrecurrible, convirtiéndose así la Sentencia anulatoria desde que fue dictada en “el hecho que motiva la indemnización”, a partir del cual se inicia el plazo del año para reclamar, de acuerdo con lo previsto en el artículo 40.3 LRJAE.»

Esta interpretación del Tribunal Constitucional debe ser matizada en algunos de sus contenidos.

### 3. CONSIDERACIONES CRÍTICAS SOBRE LA NUEVA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

#### 3.1. *Renuncia a buscar la interpretación que mejor se adecúe a la Constitución*

El Tribunal, en esta ocasión, renuncia desde un primer momento y expresamente a buscar la interpretación que mejor se adapte a la Constitución y se conforma con una interpretación de la legalidad realizada sin perseguir «el máximo influjo de los contenidos constitucionales» o el máximo reflejo de los preceptos constitucionales.

Dice el Tribunal en una de las sentencias en las cuales se opta por esta nueva línea jurisprudencial, y en concreto en la Sentencia 160/1997, de 2 de octubre:

«Consecuencia de todo ello es que este Tribunal, en algunos casos, puede llegar a entender que interpretaciones de la legalidad ordinaria distintas de las que en el caso sometido a su consideración se hicieron, acaso hubieran respondido más plenamente a los valores incorporados a los preceptos constitucionales y, muy en particular, a los relati-

vos a los derechos fundamentales, lo que puede llevar a sentirse distanciado respecto de la solución alcanzada. Pero una cosa es la garantía de los derechos fundamentales, tal como le está encomendada, y otra, necesariamente muy distinta, la de la máxima irradiación de los contenidos constitucionales en todos y cada uno de los supuestos de interpretación de la legalidad; esto último puede no ocurrir sin que ello implique siempre la vulneración de un derecho fundamental.»

Esta interpretación es contraria a la mantenida por el Tribunal Constitucional en otras ocasiones, como es el caso de la Sentencia 1/1989, de 16 de enero, donde se decía:

«Este Tribunal ha sostenido —y debe continuar sosteniendo— que la interpretación de los preceptos legales ha de hacerse a la luz de las normas constitucionales y especialmente de aquellas que proclaman y consagran derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos y que, en caso de duda, la interpretación que debe prevalecer es la que dote de mayor viabilidad y vigor al derecho fundamental» (10).

En esta línea jurisprudencial anterior, el Tribunal entiende que es su deber, y más aún en el caso de que se trate de la protección de derechos

---

(10) O también la Sentencia 32/1991, de 14 de febrero, donde ante un supuesto similar se decía: «... si conforme hemos dicho, de las dos interpretaciones contradictorias que contienen las Sentencias y que han quedado examinadas, una de ellas, la contenida en la sentencia recurrida, cierra definitivamente el paso a la defensa de los derechos fundamentales invocados en la demanda, mientras que la otra, la razonada en la Sentencia de instancia, permite la defensa de tales derechos, este Tribunal en su función de amparo constitucional y como garante de los derechos fundamentales susceptibles del mismo, ha de pronunciarse a favor de esa interpretación...». En esta misma línea la Sentencia 47/1989, de 21 de febrero: «Es notorio que no corresponde a este Tribunal indicar la interpretación que deba darse a la legislación ordinaria... Pero ello no es óbice para que, con ocasión de una queja de amparo, el Tribunal Constitucional deba cuidar de que la interpretación sostenida por los órganos judiciales no lesione los derechos fundamentales, en especial el derecho a la tutela judicial efectiva; y ello porque su función de garante supremo de tales derechos le obliga a procurar que las normas se interpreten de la manera más favorable para su ejercicio y plena actividad.» En este caso dice el artículo 182.2 de la LOPJ: «Son horas hábiles desde las ocho de la mañana a las ocho de la tarde, salvo que la ley disponga lo contrario.» En este caso, lo que sucedió es que se interpretó este precepto en coordinación con el 1506 LEC de forma restrictiva y se interpretó que solamente se podían presentar documentos antes de las ocho horas y se inadmite la presentación posterior a esas ocho horas. El Tribunal entiende que eso es una interpretación restrictiva dado que esas ocho horas no son límite para la actuación de las partes, sino para los órganos judiciales y que el último día se entiende que se pueden presentar hasta las 24 horas.

Vid. en esta misma línea la Sentencia del TC 40/1994, de 15 de febrero, y también la 93/1984, de 16 de octubre; la 126/1984, de 26 de diciembre; la 4/1985, de 18 de enero; la 24/1987, de 25 de febrero; la 93/1990, de 23 de junio, y la 32/1991, de 14 de febrero, entre otras.

fundamentales, el encontrar entre todas las soluciones posibles aquella que mejor se adapte a la letra del texto y que mejor garantice la efectividad del derecho (11). Esto supone rechazar otras interpretaciones que, aun siendo compatibles con la Constitución, no reflejen al máximo los contenidos constitucionales. Al Tribunal, en las sentencias referidas y en otras muchas, no le basta con encontrar una interpretación que no contradiga frontalmente la Constitución, sino que entiende que su función, como máximo intérprete de la Carta Magna, es descubrir en cada supuesto aquella solución que mejor se adapte a la letra del texto constitucional y que sea más favorable a la efectividad del derecho, no considerando suficiente una mera interpretación no contraria al texto.

Con esta nueva doctrina, sin embargo, cambia de criterio. El propio Tribunal reconoce que tal interpretación no es la que mejor actúa el contenido de la Constitución y que de hecho puede reducir materialmente el plazo legal del año, como así lo hace. Sin embargo, acepta tal interpretación. Aquí y después de esta línea jurisprudencial no es necesario buscar la lectura que garantice más ampliamente los derechos fundamentales; basta con una interpretación que no sea contraria a la Constitución.

El Tribunal había manifestado en diversas ocasiones que, a la hora de computar los plazos, puede y debe interpretar los plazos de la manera más amplia siempre que no se «desnaturalice o violente la norma aplicada» (12) o que tal interpretación suponga otorgarle un sentido y alcance que la propia norma no consienta (13). Y, por tanto, si cabe tal interpretación amplia, debe sustituirse la interpretación de los Tribunales que no la hayan recogido y superar la extemporaneidad apreciada.

En un supuesto muy similar y relativo también a la notificación, había ya declarado el Tribunal, en la Sentencia 194/1992, de 16 de noviembre, que «... la propia naturaleza del derecho fundamental, cuyo respeto aquí se cuestiona, exige que la interpretación de esos requisitos legales se realice de forma más favorable a la eficacia del Derecho; ello supone, entre otras cosas, que ha de haber proporcionalidad entre la causa legal de la inadmisión y el resultado al que conduce» (14).

---

(11) Vid., en esta misma dirección, GARCÍA PONS cuando dice: «Constituye doctrina sentada del TC que los derechos fundamentales, en general, se interpretarán de la forma más favorable a su efectividad, nunca de forma restrictiva, interpretación extensiva específicamente aplicable...» Vid. Enrique GARCÍA PONS, *Responsabilidad del Estado: la justicia y sus límites temporales*, J. M. Bosch, Editor, Barcelona, 1997, pág. 125.

(12) Vid. STC 32/1988, de 13 de febrero, o la 1/1989, de 16 de enero.

(13) Vid. la STC 65/1989, de 7 de abril.

(14) Vid. también la 117/1987, de 8 de julio: «... como ha declarado este Tribunal en repetidas ocasiones, "en materia de derechos fundamentales la legalidad ordinaria ha de ser interpretada de la forma más favorable para la efectividad de tales derechos..."». O la Sentencia 220/1993, de 30 de junio: «... no corresponde ciertamente a este Tribunal revisar la legalidad aplicada ni establecer, en concreto, la interpretación que haya de darse a las normas que regulan los plazos de prescripción en el ejercicio de los derechos y acciones o establecen el cómputo de dichos plazos. Sin embargo, dentro de la función de garante de los derechos fundamentales que le está encomendada corresponde a este Tribunal determinar si las resoluciones judiciales impugnadas, por prescindir enteramente de la falta de notificación de la providencia de archivo de las actuaciones penales a la perjudicada, es

Había venido entendiendo el Tribunal que es necesario analizar si la norma aplicada permite otra interpretación distinta de la realizada por el juez que sea más favorable a la efectividad del trámite y, consecuentemente, a la garantía del derecho fundamental de defensa del actor. El único límite que exige el Tribunal es, lógicamente, que existiera alguna duda o alternativa admisible en la interpretación del precepto legal que no suponga otorgarle un sentido y alcance que la propia norma no consienta. Vid. en esta línea la Sentencia 65/1989, de 7 de abril.

En el caso de la nueva doctrina se trata de un supuesto en donde la interpretación más favorable a la realización del derecho es, obviamente, el computar los plazos desde el momento de la notificación, y esta interpretación no sólo cabe dentro de la norma, sino que, ya atendiendo a otros valores como la seguridad jurídica, es la interpretación que parece más adecuada para este precepto, como así expresamente lo reconoce el mismo Tribunal cuando dice: «muy posiblemente no está optando por la interpretación más beneficiosa para la viabilidad de la acción ejercida, como acaso hubiera sido la de su inserción en el “Boletín Oficial del Estado”, o la de su notificación a las partes; no cabe ignorar en efecto cómo la fijación del inicio del cómputo en la fecha de la lectura y publicación puede reducir, dependiendo del carácter que en la práctica asuman dichas formalidades, el lapso temporal, efectivamente, puesto a disposición de las partes...». Sin embargo, el Tribunal Constitucional rompe con su doctrina anterior y renuncia voluntariamente a lograr esa interpretación más adecuada a la efectividad del texto constitucional y admite una interpretación que posiblemente reduzca el plazo para poder ejercitar la acción.

### 3.2. *Contradicción con el principio pro actione*

El Tribunal ha venido estimando como necesario realizar una interpretación de los trámites procesales acorde con el principio *pro actione*, entendi-

---

contraria al derecho de acceso al proceso en el orden civil, que el artículo 24.1 le reconoce». Vid. también la Sentencia 4/1985, de 18 de enero, donde se lee: «... es de recordar que este TC ha reiterado que el artículo 24, número 1, de la CE no contiene sólo una prohibición respecto de la indefensión, sino también un contenido positivo en orden a la tutela efectiva, que ha de ser tenido en cuenta a la hora de aplicar el principio de interpretación de la legalidad ordinaria de conformidad con la Constitución y de interpretar la normativa vigente en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental».

Vid. también en un supuesto similar la Sentencia 262/1988, de 22 de diciembre, en donde en un caso similar se declaró que el momento a partir del cual comienza a contar el cómputo de los plazos para el ejercicio de cualquier tipo de acción es el de la comunicación y no el momento de la concesión o del reconocimiento de un derecho. El Convenio Hispano-Alemania sobre Seguro de Desempleo establecía el plazo de quince días «a partir de la fecha de autorización de regreso...» para solicitar la prestación en España para los trabajadores que hubieran prestado sus servicios en Alemania. Aquí los términos del acuerdo son claros: dice desde la autorización y no desde la notificación de la autorización, y, sin embargo, entiende el Tribunal que entenderlo así llevaría a un resultado no favorable a la efectividad del derecho y, por tanto, corrige la decisión del Tribunal Central de Trabajo y establece que el plazo empezará a contar, únicamente, desde el momento de la notificación al particular interesado.

do como la necesidad de elegir, entre las interpretaciones posibles, aquella que favorezca el ejercicio de la acción. O, como ha dicho el propio Tribunal, a la hora de interpretar los presupuestos procesales «conviene empezar por el principio y éste no es otro sino el acceso a la justicia como elemento esencial del contenido de la tutela judicial, consistente en provocar la actividad jurisdiccional que desemboque en la decisión de un juez». En este sentido, la Sentencia 37/1995, de 7 de febrero (15), y también la STC 19/1981.

Es precisamente una interpretación adecuada al principio *pro actione* la que llevó a la jurisprudencia a entender, en materia de responsabilidad, que frente al tenor literal del artículo del 40.3 LRJAE, que decía que «el derecho a reclamar caducará al año del hecho que motiva la indemnización» no se trataba de un plazo de caducidad, sino de prescripción (16), como ya establecía por otra parte el artículo 122 de la Ley de Expropiación Forzosa (17). Esto, entre otras consecuencias, permitía la interrupción de tal plazo (18). Esta situación fue modificada con la entrada en vigor de la Ley 30/1992, de RJAPPAC, que, recogiendo esta doctrina jurisprudencial, instituyó este plazo ya como de prescripción. Esto nos da una muestra de hasta qué punto la jurisprudencia se ha mostrado favorable, en esta materia, de no cerrar al particular damnificado las vías de reclamación por los daños sufridos (19).

(15) Vid. también la Sentencia 24/1987, de 25 de febrero: «... al conceder el artículo 24.1 de la Constitución el derecho a la tutela judicial a todas las personas que sean titulares de derechos e intereses legítimos está imponiendo a los Jueces y Tribunales la obligación de interpretar con amplitud las fórmulas que las Leyes procesales utilicen en orden a la atribución de legitimación activa para acceder a los procesos judiciales...». Vid. en esta misma línea la Sentencia 93/1990, de 23 de mayo. Vid. en esta línea la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de mayo de 1995 (R. Ar. 4024): «El artículo 24 de la Constitución, al establecer como derecho fundamental el de la tutela judicial efectiva, impone a su vez una interpretación restrictiva de las causas de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, que vedan al órgano jurisdiccional realizar un pronunciamiento de fondo sobre la procedencia o improcedencia de reconocer y proteger los derechos e intereses legítimos que ante él se hacen valer... interpretación que viene impuesta por el principio *pro actione* que deriva del artículo 24 de la Constitución.»

(16) Vid. L. MARTÍN REBOLLO, voz «Responsabilidad de la Administración», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. IV, Ed. Civitas, Madrid, 1995, págs. 5926-5932, y en concreto pág. 5929.

(17) Vid. por todas la STS de 26 de febrero de 1982 (R. Ar. 1686), donde se dice: «Que la alegada caducidad para formular la reclamación se razona diciendo que el plazo de un año a partir de la fecha en que los hechos se produjeron, no es susceptible de interrupción de ninguna clase, ni siquiera por el ejercicio de otras acciones; pero esta alegación tampoco puede merecer favorable acogida, porque como tiene declarado este Tribunal... la contradicción terminológica que se observa entre el último párrafo del apartado 3.º del artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, que emplea la palabra “caducará”, y el primer párrafo del apartado 2.º de la Ley de Expropiación Forzosa, que utiliza la de “prescribe”, ha sido resuelta por la jurisprudencia de este Tribunal... en el sentido de entender, que el plazo de un año, que dichos preceptos establecen, es un plazo de prescripción que se interrumpe por las diligencias y actuaciones del orden penal que se instruyan con motivo del mismo hecho que fundamenta la reclamación administrativa...» Vid. en esta misma línea la STS de 2 de abril de 1979 (R. Ar. 1938) o la STS de 11 de diciembre de 1974 (R. Ar. 5132).

(18) Vid. el artículo 122 de la LEF: «2. El derecho a reclamar prescribe al año del hecho que lo motivó...»

(19) Vid. en esta misma línea la Sentencia 323/1992, de 26 de marzo: «... la pretendida extemporaneidad del recurso contencioso-administrativo debe examinarse desde esta

En esta línea, favorable al principio *pro actione*, se manifiesta GARCÍA DE ENTERRÍA cuando dice: «El principio de la interpretación más favorable al ejercicio de la acción contenciosa ha de intentar buscar allí donde exista indeterminación en las reglas de acceso al fondo la solución menos rigorista, de forma que no se agraven las cargas y gravámenes de los administrados en la materia, antes bien, se reduzcan y suavicen para que pueda ejercitarse ese derecho sustancial y básico, natural, como lo han definido las instancias morales más autorizadas de la tierra, que es someter al juez la discrepancia con la administración» (20).

Esta nueva línea jurisprudencial se aleja claramente del principio *pro actione* y, entre las dos interpretaciones posibles, elige aquella que cierra al ciudadano el acceso al ejercicio de la acción de responsabilidad. Este principio, recogido en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, debiera, en este caso, haber sido tomado en consideración y haber modulado la solución de este recurso de amparo, pues no se trata de que, como dice el Tribunal (21), tal principio venga a significar «un imposible derecho fundamental a que los órganos judiciales interpreten la legalidad en el sentido más favorable a la pretensión sustentada por el demandante», sino que tal principio lo que implica únicamente es la necesidad de que los Tribunales interpreten las normas procesales de manera que se favorezca el conocimiento material del asunto.

A pesar de que la actuación jurisdiccional, que se entiende vulneradora del derecho a la tutela judicial efectiva, llega tras el completo desarrollo regular del proceso judicial, el Tribunal no se pronuncia en la Sentencia en virtud de la concurrencia o no de los presupuestos para que nazca la responsabilidad de la Administración, sino que declara que no ha lugar a exigir tal responsabilidad únicamente atendiendo a la extemporaneidad de la solicitud de indemnización. Una interpretación del artículo 40.3 LRJAE a la luz del principio *pro actione* hubiera conducido a un fallo sobre la existencia o no de los requisitos para el nacimiento de la acción de responsabilidad y no a una sentencia que, admitiendo la existencia de tales presupuestos, deniegue la posibilidad de resarcimiento a raíz de la interpretación más restrictiva de entre las posibles sobre el *dies a quo* para el cómputo del plazo legal.

---

perspectiva de tutela de los derechos fundamentales invocados por los hermanos recurrentes. Es ineludible, así, la necesidad de dar una interpretación del artículo 58.2 de la Ley de la Jurisdicción favorable a la efectividad de la tutela judicial, que —a la luz de lo que acabamos de expresar— se vería lesionada en caso de aceptar la extemporaneidad aducida. Y basta, para ello, con recordar que el citado plazo de un año del artículo 58.2 ha sido establecido primordialmente en favor de los administrados, para dejarles expedito el camino cuando la administración incumple su deber legal de resolver expresamente. Significado institucional que debe presidir su interpretación y que nos permite aquí entender suspendido dicho plazo durante toda la pendencia del primer recurso contencioso-administrativo, en cuanto dicho proceso se ha revelado como un impedimento para el acceso a la tutela judicial que el artículo 58.2 de la Ley trata institucionalmente de facilitar».

(20) Vid. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *El principio de la interpretación más favorable al derecho del administrado al enjuiciamiento jurisdiccional de los actos administrativos*, en el núm. 42 de esta REVISTA, septiembre-diciembre 1963, págs. 267-293, y en concreto págs. 276-277.

(21) Vid. la Sentencia 42/1997, de 10 de marzo.

3.3. *Interpretación manifiestamente arbitraria, irrazonable, excesivamente rigorista o que incurra en error patente o criterio interpretativo desfavorable a la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva*

El Tribunal Constitucional tiene declarado, entre otras, en las Sentencias que aquí se comentan, que el cómputo de los plazos de prescripción o caducidad es una cuestión de legalidad ordinaria que compete en exclusiva a los órganos judiciales. Pero que adquiere relevancia constitucional cuando la interpretación de la normativa al supuesto controvertido sea manifiestamente arbitraria, irrazonable (22), sea desfavorable a la efectividad del derecho (23) o incurra en error patente (24) y de ello derive una conculcación de los derechos consagrados en la Constitución y susceptibles de amparo constitucional. Entre otras, la Sentencia del Tribunal Constitucional 245/1993, de 19 de julio (25).

También el Tribunal extiende esta posibilidad a las sentencias y demás actuaciones que sean excesivamente rigoristas o que realicen una interpretación restrictiva para la efectividad del derecho. Así la Sentencia 93/1990, de 23 de mayo (26), *sensu contrario* (27). Vid tam-

---

(22) Contra esta doctrina del Tribunal Constitucional, DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ cuando dice: «... la tutela judicial no es efectiva (según una línea doctrinal del Tribunal Constitucional) cuando un tribunal decide sobre la base de un error patente o sobre la base de una selección y/o interpretación de la norma aplicable arbitraria o manifiestamente irrazonable, porque en tales casos la decisión judicial no puede decirse que esté fundada en Derecho. Pues bien, consideramos que esta doctrina debería ser lisa y llanamente abandonada por el Tribunal Constitucional. La labor de selección e interpretación de las normas aplicables en los distintos pleitos y causas ante los Tribunales de este país es algo que a ellos corresponde en virtud de la exclusividad de la potestad jurisdiccional que para ellos establece el artículo 117.3. CE». En IGNACIO BORRAJO INIESTA, IGNACIO DÍEZ-PICAZO y GERMÁN FERNÁNDEZ FARRERES, *El derecho a la tutela judicial y el recurso de amparo*, Ed. Civitas, Madrid, 1995, pág. 71.

(23) Vid. en esta línea también las SSTC 93/1984; 89/1992, de 8 de junio, o 201/1992, de 19 de noviembre. Esta sentencia, además de esos criterios señalados en las sentencias citadas más arriba, añade un nuevo motivo de admisibilidad del amparo cuando «la interpretación de la normativa aplicable... [haya] asumido un criterio hermenéutico desfavorable a la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva».

(24) La Sentencia 65/1989 añade de esta misma manera el error patente. Vid. en esta misma línea las Sentencias 32/1989, de 13 de febrero; 132/1992, de 28 de septiembre; 201/1987, de 16 de diciembre; 155/1991, de 10 de julio; 200/1988, de 26 de octubre.

(25) Vid. también, entre otras, la 192/1992.

(26) «No vulnera, pues, la Sentencia la tutela judicial invocada por el demandante en amparo porque contiene una fundamentación jurídica sobre un problema de legalidad ordinaria —la legitimación del actor— que no puede calificarse de arbitraria, irrazonable o excesivamente rigorista. En estas circunstancias, no puede revisar este Tribunal lo resuelto por la Sala en el ejercicio de su potestad jurisdiccional.» En esta misma línea la Sentencia 132/1992, de 28 de septiembre, donde se dice: «... cuando estas exigencias, por su formalismo enervante o rigorismo desproporcionado, obstaculicen de modo excesivo e irrazonable el acceso al recurso puede considerarse que la decisión de inadmisión ha vulnerado el derecho fundamental».

(27) En esta misma línea se ha manifestado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en diferentes sentencias. Vid., entre otras, la STEDH en el caso Deweer, de 27/2/1980:

bién la Sentencia del Tribunal Constitucional 24/1987, de 25 de febrero (28).

El Consejo de Estado se ha manifestado en esta misma dirección, entre otros, en su Dictamen 1474/1996, Sección 7.<sup>a</sup>, 16-5-96, al decir: «El Consejo de Estado ha venido manteniendo en reiterados dictámenes que el plazo establecido para instar la responsabilidad extracontractual de la Administración pública debe computarse de modo flexible, antiformalista y favorable al perjudicado en términos generales...» (29).

El trámite de lectura pública de la sentencia del artículo 365 de la Ley de Enjuiciamiento Civil es un trámite del que, en el contencioso-administrativo, no existe noticia de que se haya cumplido, al menos en los últimos años. Por ello, este nuevo examen del plazo del 40.3 LRJAE que lo conecta con esa lectura pública coloca al ciudadano en una situación de inseguridad jurídica patente. A diferencia de lo que ocurre con la notificación, en virtud de esta nueva interpretación, el particular o su letrado, o se personan con asiduidad en los juzgados o no conocerán con exactitud el momento a partir del cual la sentencia empezará a producir efectos.

En los casos, como éste, en que la responsabilidad deriva de la deroga-

---

«El lugar preeminente que el derecho a un proceso justo ocupa en una sociedad democrática conduce al Tribunal a optar por una concepción material y no formal.»

O la STEDH en el caso Delcourt, de 17/1/1970: «En una sociedad democrática en el sentido que a dicha expresión le otorga el Convenio, el derecho a una administración correcta de la justicia, ocupa un lugar tan eminente, que una interpretación restrictiva del artículo 6.1, no corresponderá al sentido y al objeto de dicha Disposición.»

También el Tribunal Supremo hace referencia a esta interpretación más favorable, entre otras, en la Sentencia de 24 de marzo de 1992 (R. Ar. 3386), donde se dice: «... la prescripción como limitación al ejercicio tardío de los derechos, en beneficio de la seguridad jurídica, excluye una interpretación rigorista por tratarse de una institución que, por no hallarse fundada en la justicia intrínseca, debe merecer un tratamiento restrictivo.» O la STS de 9 de julio de 1992 (R. Ar. 6257) que habla respecto de la interpretación de los plazos de «interpretarlos en el sentido más favorable a los demandantes» o «en el caso más favorable a los demandantes». En esta misma línea la STS de 9 de julio de 1992.

(28) «... aunque el recurso de amparo no es una tercera instancia que tenga por objeto idóneo el revisar la interpretación y aplicación que los Jueces y Tribunales hagan de la legalidad, procederá, en todo caso, examinar si la causa de inadmisión que impide el acceso a la resolución de fondo, es irrazonable o irracional o está basada en una interpretación restrictiva que pueda resultar desfavorable para la efectividad del contenido normal del derecho».

Vid. también la Sentencia 93/1990, de 23 de mayo.

(29) Es más, el Consejo de Estado viene afirmando desde 1965 esta doctrina. Vid. el Dictamen de 11 de julio de 1968 (Exped. núm. 35949) en *Recopilación de doctrina legal del Consejo de Estado 1967-1968*, págs. 112-115, y en concreto págs. 114-115. En él dice: «En relación al tercer requisito exigible para atender la reclamación de indemnización, a saber: que sea presentada antes de que transcurra un año del hecho que motiva la indemnización... conviene hacer notar... que en caso enteramente similar a éste —accidente producido por transporte militar y sufrido por motorista— el Tribunal Supremo declaró por Sentencia de 11 de noviembre de 1965, que la fecha de arranque para el cómputo del plazo de caducidad será la "notificación de la Sentencia, disponiendo entonces el perjudicado de un año para ejercitar la acción"... En resumen, notificada la Sentencia al interesado con posterioridad al 30 de julio de 1967... e iniciada la reclamación administrativa de indemnización el 27 de mayo de 1967, es evidente que no se ha producido en este caso la prescripción del término señalado por el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración.»

ción parcial o total de un Reglamento, la situación es aún más grave. Esa mayor gravedad se produce dado que con respecto a los perjudicados no recurrentes del Reglamento, que estén interesados en solicitar la indemnización que les corresponda, para éstos el plazo no será nunca de un año. Y es así dado que éstos no tendrán conocimiento de la sentencia sino indirectamente a través de los recurrentes o deberán esperar a la publicación en el «BOE», que en cualquier caso es siempre posterior. Por ello, si el plazo para los recurrentes se reduce, con interpretaciones de este tipo, todavía se reduce más indirectamente para los no recurrentes. No parece, por ello, apropiada esta interpretación, ya que para los solicitantes de la indemnización no recurrentes ese plazo de un año que el legislador entendió como suficiente para que se presentara la solicitud de indemnización quedaría excesivamente mermado.

Por ello entendemos que se trata de una interpretación excesivamente rigorista así como irrazonable, dado que difícilmente se va a poder ejercer una acción si no se conoce el hecho causante de ella, como es en este caso la anulación del Reglamento. Además, esta interpretación incurre en contradicción con la anterior doctrina del Tribunal Constitucional que rechazaba este tipo de interpretaciones.

Por otra parte, tampoco esta interpretación es la más favorable para la efectividad del derecho, ya que ante dos posibilidades, ambas deducibles del contenido del precepto, se elige aquella que va a impedir a los particulares reclamar la indemnización. Se adopta, por lo tanto, por el Tribunal Constitucional una interpretación formalista del plazo, que desconoce el funcionamiento real del instituto de la publicación. Y es el propio Tribunal el que, como se ha visto más arriba, entiende que esta interpretación reduce en la práctica el plazo de ejercicio de la acción.

#### 3.4. *Comparación con lo que sucede por regla general con el dies a quo para el ejercicio de acciones derivadas de pronunciamientos judiciales*

En general, el plazo para ejercitar cualquier derecho o acción derivado de un pronunciamiento judicial se entiende que empieza a transcurrir a partir de la notificación. Así, por ejemplo, en relación con el recurso de casación regulado en los artículos 1686 y siguientes de la LEC. Según el artículo 1694 de dicha Ley, el plazo para prepararlo será de diez días «computados desde el día siguiente al de la notificación de la resolución». También el recurso de suplicación contemplado en el artículo 192 de la LPL recoge como *dies a quo* el de la notificación. O el recurso de casación del artículo 206 de la misma LPL también su plazo de preparación empieza a contar desde la notificación de la sentencia (30). Y también el recurso de casación para la unificación de la doctrina de los artículos 216 y ss. de la LPL (31).

(30) Vid. artículo 206 de la LPL.

(31) Vid. artículo 218 de la LPL.

Otro ejemplo evidente, es lo que sucede con los procesos penales abreviados, en donde, a pesar de que la sentencia se lee de viva voz, ésta debe transcribirse y el plazo para las posibles impugnaciones no entra a contar sino a partir de la comunicación a los interesados. Es un supuesto donde el interés público en juego hace que se adopten todas las medidas necesarias para la protección de la seguridad jurídica y no se menoscabe el derecho a la defensa.

Incluso en actuaciones cuya característica más importante es la celeridad, se toma como día inicial del plazo el de la notificación. Es muy revelador el artículo 267 de la Ley Orgánica del Poder Judicial cuando establece dos posibilidades para que se produzca la aclaración de sentencias. La primera posibilidad de que se produzca la aclaración de una sentencia es que el juez así lo haga de oficio y el plazo para que pueda realizar esta aclaración comienza a transcurrir desde el mismo momento de la publicación. La segunda posibilidad que existe es que lo soliciten dentro de plazo ya sea el particular o el Ministerio Fiscal, y tal plazo empieza a correr desde el momento en que pudo conocerse, que es el momento de la notificación (32). Como se observa, el criterio determinante para que se inicie el cómputo del plazo es el de la posibilidad de conocimiento, momento que para el juez es desde el instante en que se dicta la sentencia y se publica y para el particular es el de la notificación.

Más próximo que ningún otro, en este caso, se encuentra el plazo para interponer el recurso de amparo, que en virtud del artículo 44.2 de la LOTC «será de veinte días a partir de la notificación de la resolución recaída en el proceso judicial».

#### 4. CONCLUSIONES

El cómputo del plazo para el ejercicio de la acción de responsabilidad del artículo 40.3 de la antigua LRJAE, sustituido por el actual artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de RJAPPAC, debe comenzar a discurrir desde el momento, cuanto menos, en que se les comunica la sentencia a los recurrentes y no desde la lectura y publicación (33). Cabría incluso esperar a la publicación en el «BOE» de la anulación de la Orden, que es la única manera de garantizar que los terceros afectados no recurrentes van a tener

---

(32) Dice este 267 LOPJ: «1. Los Jueces y Tribunales no podrán cambiar las Sentencias y Autos definitivos que pronuncien después de firmados, pero sí aclarar algún concepto oscuro o suplir cualquier omisión que contengan.

2. Los errores materiales manifiestos y los aritméticos podrán ser rectificadas en cualquier momento.

3. Estas aclaraciones o rectificaciones podrán hacerse de oficio dentro del día hábil siguiente al de la publicación de la Sentencia o a instancia de parte o del Ministerio Fiscal presentadas dentro de los dos días siguientes al de la notificación, siendo en este caso resueltas por el órgano jurisdiccional dentro del día siguiente al de la presentación del escrito en que se soliciten la aclaración o rectificación.»

(33) Vid. en esta línea Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho administrativo*, vol. II, Ed. Civitas, Madrid, 1991, págs. 411-412.

efectivo conocimiento de la anulación total o parcial de una disposición de carácter general, pero en ningún caso debe entenderse como *dies a quo* del cómputo de plazo de una acción el momento de lectura y publicación de la sentencia.

Como señala GARCÍA-TREVIJANO (34), la razón de ser de la prescripción se traduce en una obligada cesión al principio de la seguridad jurídica, pero sólo en aquellos casos en los que se hubiera manifestado un abandono de la acción por parte del particular. Difícilmente puede hablarse de abandono de la acción por parte del particular si éste no ha tenido en ningún caso conocimiento de que ya podía ejercitar la acción.

En este caso se realiza, por parte tanto del Tribunal Supremo como del Tribunal Constitucional, una interpretación regresiva y contraria al espíritu mismo de la LJCA, que ya en su exposición de motivos (35) decía que con el nuevo texto se trataba de evitar interpretaciones formalistas que daban lugar a situaciones de injusticia material (36). En esa misma línea también se mueve la exposición de motivos de la nueva Ley 29/98.

---

(34) Vid. Ernesto GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, *¿Interrumpe el ejercicio de acciones penales el plazo de prescripción para exigir la responsabilidad patrimonial de la administración? Sobre el alcance del artículo 146.2 de la Ley 30/1992*, núm. 141 de esta REVISTA, septiembre-diciembre 1996, págs. 265-270, y en concreto pág. 266.

(35) Vid. en esta dirección la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de julio de 1982 (R. Ar. 4721).

(36) Decía la Exposición de Motivos en su primer apartado: «Al redactarse el nuevo texto no se han olvidado las experiencias obtenidas en la aplicación de la Ley hasta ahora en vigor. Así, se han recogido aquellas orientaciones de la jurisprudencia realmente aprovechables, y redactados los preceptos de la Ley de modo tendente a evitar interpretaciones formalistas que, al conducir a la inadmisión de numerosos recursos contencioso-administrativos, comportaban la subsistencia de infracciones administrativas, en pugna con la justicia, contenido de verdadero interés público y fundamento básico de toda organización política.»

En una línea también contraria al rigorismo en la interpretación de los plazos, ALVAREZ GENDÍN que dice en relación con el cómputo del plazo de treinta días para plantear el recurso de reposición: «La Ley de Enjuiciamiento Civil, siendo supletoria de lo contencioso-administrativo de 27 de diciembre de 1963 (disposición adicional sexta de tal Ley), debe aplicarse en el sentido expresado, en lo referente a la computación del plazo de meses, o sea, de fecha a fecha, lo cual así se interpretaba en el artículo 102 de la anterior Ley de lo Contencioso-Administrativo, y así lo interpretó también la moderna doctrina, criterio el más equitativo y que aun en el caso de duda deberá seguirse en pro del administrado, coincidiendo con el principio análogo *in dubio reus est absolvendo*, aplicable en el derecho penal, principio homologable a este otro: *aequitas in dubio prevalet*, pues su rigor formalista conduce a los interesados, fiados en la equitativa doctrina, a pérdida de problemas agudos de fondo, por un día o dos en la demora de la postulación contencioso-administrativa, durante seis meses del año solar, de treinta y un días...» Vid. S. ALVAREZ GENDÍN, *El cómputo de plazo para interponer el recurso de reposición previo al contencioso-administrativo*, en núm. 141 de esta REVISTA, mayo-agosto 1963, págs. 131-134, y en concreto págs. 132-133. Vid. también, en una línea de interpretación antiformalista de los trámites procesales, Pedro GONZÁLEZ SALINAS cuando dice, en relación al momento de presentación de la demanda: «... la aplicación de la norma del artículo 121.1 (LJCA) a la fase de formalización de la demanda, es acorde con los nuevos principios constitucionales de la tutela judicial efectiva y de evitar formalismos enervantes, lo que hay que ligar con los principios de la eficacia procesal y la seguridad jurídica». En *La caducidad del proceso por formación extemporánea de la demanda (Auto del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 4 de mayo de 1994)*, en «REDA», núm. 83, julio-septiembre 1994, págs. 457-464, y en concreto pág. 463. Vid. también de este mismo autor *El plazo para formalizar la demanda contencioso-*

Esta interpretación choca asimismo con los principios que parecen informar la regulación que de la acción de responsabilidad hace la Ley 30/1992, de RJAPPAC. La nueva Ley, además de sustituir las referencias a la caducidad por las de prescripción, adopta en relación con el plazo de prescripción de la acción de responsabilidad por daños de carácter físico o psíquico, y basándose en la doctrina del Consejo de Estado, el criterio más favorable al ejercicio de la acción. Así, entiende que el plazo para ejercitar la acción en este caso no empieza a transcurrir desde la producción del daño, sino desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

El principio de la *actio nata*, que significa que el plazo para ejercitarla sólo puede comenzar cuando ello es posible, también debe modular la interpretación del cómputo del plazo de la acción de responsabilidad. Como ha dicho el Tribunal Supremo en Sentencia de 16 de mayo de 1994 (R. Ar. 4265): «El plazo de prescripción, de un año, desde el hecho que motivó la pretendida responsabilidad, ha de ser computado, sí, a partir de ese hecho, pero en aras del principio de tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 24 de la Constitución, ha de ir referido al instante en que el interesado pudo efectiva y realmente ejercitar su reclamación» (37).

Esta falta de conocimiento de la posibilidad de ejercer la acción se produce hasta la notificación al particular. Si el momento para que comiencen a transcurrir los plazos es el de la lectura y publicación y no el de la notificación, más bien cabría hablar de acción intuida antes que de acción nacida (38).

En esa misma dirección, el artículo 1969 del Código Civil dice con meridiana claridad que el plazo para el ejercicio de acciones contará «desde el día en que pudieron ejercitarse». No van a poder ejercitarse las acciones si se desconoce el hecho que da lugar a la existencia de la posibilidad de reclamar. Ese trámite de la publicación, en la práctica muchas veces inexistente, no es suficiente para poner en conocimiento de los interesados la posibilidad que existe de reclamar. En la práctica, con esta nueva interpretación del cómputo de los plazos, se produce una reducción inadecuada del plazo del año para reclamar, dado que esa publicación es ineficaz para poner en conocimiento de los recurrentes la posibilidad de solicitar la indemnización por daños y perjuicios (39). Y no es apto, para justificar esa

---

*administrativa. Cómputo del momento inicial*, en «REDA», núm. 30, julio-septiembre 1981, págs. 577-581.

(37) Sobre el principio de la *actio nata*, vid. también las SSTs de 7 de julio de 1982 (R. Ar. 4721), de 6 de marzo de 1979 (R. Ar. 1071) de 19 de enero de 1950 (R. Ar. 29).

(38) Como ha dicho el Tribunal Supremo en su Sentencia de 24 de febrero de 1994 (R. Ar. 1235): «... lo cierto es que los Tribunales siempre han de tender a una interpretación antiformalista de su cómputo, con un estudio ponderado de las circunstancias concurrentes, evitando que la fatalidad de un plazo haga nuevas las pretensiones por materializar el derecho sustantivo a la indemnización, y mucho más en aquellos casos que se presentan como harto dudosas las fechas para determinar el cómputo final del plazo...».

(39) En esta misma línea, BORRAJO, DÍEZ-PICAZO y FERNÁNDEZ FARRERES cuando se muestran partidarios de atender al momento en que efectivamente el interesado tuvo conocimiento de la circunstancia que los tribunales querían comunicar para que empiece a correr el plazo. En este sentido dicen: «Respecto de los supuestos de indefensión derivados de la omisión o defectuosa realización de los actos de comunicación del órgano judicial

reducción del plazo del año, el argumento que utiliza el Tribunal de que la duración del plazo basta para preparar y articular la reclamación no siendo ésta muy compleja (40). Este argumento del Tribunal no es suficiente para institucionalizar una reducción del plazo de un año, ya que si el legislador optó por conceder al particular la posibilidad de actuar contra la Administración en el plazo de un año, no lo hizo orientativamente, sino para que, efectivamente, durante todo ese tiempo el damnificado tuviere la posibilidad de ejercer la acción de responsabilidad.

Esta interpretación contradice la propia del Tribunal, que hasta ahora se había mostrado partidario de dar a los requisitos procesales la interpretación más favorable a la obtención de un pronunciamiento sobre el fondo de los asuntos. Con esta orientación, entre otras, la Sentencia del propio Tribunal Constitucional 34/1994, de 31 de enero (41).

---

con las partes y, en especial, respecto del primer emplazamiento o citación del demandado, el Tribunal Constitucional debería abandonar la perspectiva de señalar cuál es la interpretación más favorable de las normas que los regulan, para centrarse en su eficacia. La regulación o irregularidad de una notificación no personal es indiferente desde el punto de vista de la indefensión. Lo verdaderamente determinante es si ha sido o no eficaz.» En Ignacio BORRAJO INIESTA, Ignacio DIEZ-PICAZO y Germán FERNÁNDEZ FARRERES, *El derecho a la tutela...*, ob. cit., pág. 159.

(40) Dice literalmente el Tribunal, en la Sentencia 42/1997, de 10 de marzo: «La duración, en abstracto, del plazo de prescripción —un año— debe reputarse como más que suficiente para preparar y articular la reclamación, nada compleja por otra parte. Ni concurren factores ajenos a la voluntad del recurrente que le impidieran razonablemente reclamar la indemnización frente a la Administración General del Estado en el plazo dado.»

(41) Dice esta STC 34/1994: «es claro que el rechazo de la acción basado en una interpretación restrictiva de las condiciones establecidas para su ejercicio comporta la vulneración del derecho reconocido en el artículo 24.1 CE... ha de mantenerse que se ha producido la vulneración de su derecho a la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales, puesto que se le denegó la posibilidad de mostrarse parte en el proceso... al interpretar restrictivamente las condiciones establecidas para su ejercicio, lo que resulta contrario al derecho de acceso a la jurisdicción y entraña la violación del artículo 24.1 CE. En consecuencia, procede declarar la nulidad de todas las resoluciones judiciales que han negado el derecho de la recurrente». Es también interesante y significativo que en el expediente del Dictamen 1378/1992, Sección 5.ª, 1-2-93, la Asesoría Jurídica del Ministerio de Economía y Hacienda y la Dirección del Servicio Jurídico del Estado entienden que el hecho determinante de la reclamación fue la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de febrero de 1989 y estiman que el *dies a quo* o fecha inicial del plazo de prescripción será el de publicación en el «BOE» de aquel fallo judicial... comenzando a contar desde entonces el plazo de un año para deducir la reclamación ante el Ministro de Economía y Hacienda. En esta misma línea y contra la interpretación de la Sentencia, vid. el dictamen del Consejo de Estado 785/1992, Sección 3.ª, 17-9-1992, que en un asunto sobre responsabilidad y sobre la interpretación a dar al artículo 40.3 de la LRJAE dice: «Lo relevante, a efectos de la determinación de los puntos, inicial y final, para el cómputo de un determinado plazo de prescripción, es poder establecer aquellas dos referencias con la máxima certeza, y a este respecto no existe otra que legalmente pueda tener mayor eficacia que la notificación, en forma, a la representación legal de quien reviste la condición de parte en un proceso judicial...»

También el Tribunal Supremo ha declarado que, en supuestos de responsabilidad de la Administración, el cómputo del plazo de un año debe orientarse en el sentido más ampliatorio y favorable para el perjudicado. En esta línea, la Sentencia de 11 de diciembre de 1974:

«Que la conclusión expuesta todavía se refuerza, si se atiende a la finalidad perseguida en la moderna regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, que ha experimentado una progresiva ampliación desde los primeros atisbos en la Ley Municipal de 1935, hasta la última y completa normación contenida en la de Régimen Ju-

En este sentido se manifiestan también los magistrados que formulan el voto particular a la Sentencia 160/1997 cuando dicen: «Una pseudopublicación, como mero componente de una liturgia forense esotérica en la que las partes están ausentes, no puede ser el acto requerido por nuestra Constitución para posibilitar el derecho a la tutela judicial efectiva o a los recursos» (42).

Por su parte, el Consejo de Estado, en diversas ocasiones, ha ido aún más lejos y ha dictaminado que el plazo, en supuestos de declaración de nulidad de una Orden, debe comenzar a correr a partir de la publicación en el «BOE», y así dice en su reciente Dictamen 4670/1997, de 2 de octubre: «En línea general de principio, este Consejo de Estado ha llegado a declarar que el plazo de un año para ejercer la acción de resarcimiento de daños y perjuicios debe computarse a partir de la publicación de la Orden dictada por la Administración que dispone el cumplimiento de una Sentencia judicial firme» (43).

El problema, que subyace en el fondo de esta nueva línea del Tribunal Constitucional, es quizás el excesivo número de demandas de amparo que llegan ante él (44), y en concreto que gran parte de ellas llegan ante presuntas vulneraciones del derecho a la tutela judicial efectiva (45). El Tribu-

---

rídico de la Administración del Estado, pasando por la de Régimen Local y Ley de Expropiación Forzosa, pero siempre con el propósito claro, paladinamente expuesto en la Exposición de Motivos de la de 26 de julio de 1957, de cubrir lo más posible los riesgos que para los particulares pueda entrañar la actividad del Estado, propósito... que debe orientar en un sentido ampliatorio y favorable para el perjudicado, el cómputo del plazo de un año, en los casos en que éste se ofrezca como dudoso, por lo que independientemente de la argumentación expuesta en el razonamiento anterior, también desde esta otra perspectiva finalista, debe rechazarse la interpretación pretendida por la administración demandada, en cuanto conduce a una abreviación del plazo de un año, al contar por entero el día inicial del siniestro, con lo que las horas de dicho día anteriores a la producción de los daños contarían ya en el cómputo.»

Vid. comentario a esta sentencia en Antonio CANO MATA, *Responsabilidad de la administración: competencia de los Tribunales contenciosos y cómputo del año para reclamar en vía administrativa*, en núm. 77 de esta REVISTA, mayo-agosto 1975, págs. 183-190.

Vid. también las de 11 de noviembre de 1965 y 4 de noviembre de 1969.

(42) Los magistrados que formulan el voto particular son Vicente Gimeno Sendra, Enrique Ruiz Vadillo y Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.

(43) De la misma manera, el Dictamen 50447, de 9 de abril de 1987, donde se dice: «El Consejo de Estado entiende que es a partir de la publicación de la Orden, por la que se dispone el cumplimiento de la resolución judicial firme, desde cuando puede considerarse que empieza a correr el plazo de un año para que la empresa pueda ejercitar la acción de responsabilidad del Estado que se funde en tener por producido un perjuicio de naturaleza patrimonial en la esfera de sus derechos o intereses.»

(44) Esta es una problemática común a los países de nuestro entorno jurídico con un órgano de control constitucional similar al nuestro. Así, con respecto de la situación en Alemania dicen WAHL y WIELAND: «En 1995, la sobrecarga del *Bundesverfassungsgericht* alcanzó, con casi seis mil recursos de amparo, unas dimensiones más que preocupantes. Urge tomar severas medidas restrictivas si se quiere salvaguardar la capacidad operativa del Tribunal.» Vid. Rainer WAHL y Joachim WIELAND, *La jurisdicción constitucional como bien escaso. El acceso al Bundesverfassungsgericht* (traducción de Pablo LÓPEZ PIETSCH), en «Revista Española de Derecho Constitucional» (en adelante, «REDC»), núm. 51, septiembre-diciembre 1997, págs. 11-35 y, en concreto pág. 11.

(45) Sobre este tema, vid. Ignacio BORRAJO INIESTA, *Reflexiones acerca de la reforma que necesita el amparo judicial. Sencillez y celeridad como criterios determinantes*, en

nal con su jurisprudencia sobre el artículo 24.1 CE ha incrementado las garantías procesales con rapidez, pero quizás esa línea de aumento o ese establecimiento de nuevas garantías deducidas *ex novo* por el Tribunal de ese artículo 24 (46) ha contribuido a provocar la saturación con la que él mismo se enfrenta hoy. Sin embargo, tanto el endurecimiento a través de la aceptación de interpretaciones restrictivas y poco favorables a la efectividad del derecho, como la renuncia a encontrar la solución que mejor se acomode a la Constitución, no parece la solución más adecuada que deba adoptarse (47). Y no es la solución desde dos puntos de vista.

El primero de ellos es que la aceptación de esta interpretación, más restrictiva que las formuladas hasta el momento, para lograr una disminución en la interposición de recursos ante el Tribunal Constitucional puede provocar un efecto perverso. Esto es así ya que con esta nueva interpretación se rompe la unidad de doctrina. Los jueces a la hora de aplicar las normas procesales no van a tener fijada con claridad cuál es la interpretación que debe realizarse. No existe un único criterio que guíe la interpretación, criterio que pudiera ser, como hasta ahora, la interpretación más favorable a la realización del derecho. Esta falta de unidad en la doctrina constitucional puede incrementar todavía más el número de recursos de amparo. Se ha ofrecido a los Tribunales la posibilidad de aceptar diversas interpretaciones, aunque éstas no sean las más adecuadas para la realización de los derechos fundamentales. Consiguientemente con ello, se abre la puerta a que los afectados entiendan como posible otra interpretación y que utilicen todos los recursos a su alcance para el reconocimiento de su derecho en los términos por ellos entendidos, incluido el recurso de amparo. De manera que si se hubiera optado por la interdicción de aquellas interpretaciones que no recibieran el máximo reflejo constitucional, tanto los jueces como los ciudadanos dispondrían de un criterio hermenéutico claro y unitario que serviría de referente en todas sus actuaciones.

Y, en segundo lugar, tampoco parece que la mejor técnica para solucionar ese número creciente de recursos que llegan ante el Tribunal sea la técnica disuasoria. A falta de modificaciones legislativas (48), no debe, en aras de la eficacia, reducirse la esfera de garantía de los ciudadanos aceptando este tipo de interpretaciones judiciales que cierran la vía a un pro-

---

«REDC», núm. 43, enero-abril 1995, págs. 25 a 49. Vid. también sobre el tema, en relación con el contraamparo, FRANCISCO CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, *El recurso de amparo y la reforma peyorativa de derechos fundamentales. El denominado contra-amparo*, en «REDC», núm. 47, mayo-agosto 1996, págs. 125-153, y en concreto págs. 140-141.

(46) Vid. sobre el tema IGNACIO BORRAJO INIESTA, IGNACIO DíEZ-PICAZO GIMÉNEZ y Germán FERNÁNDEZ FARRERES, *El derecho a la tutela judicial...*, ob. cit.

(47) En contra, DíEZ-PICAZO, que se muestra partidario de un cambio jurisprudencial que introduzca una línea más restrictiva en relación con la admisión de recursos de amparo por vulneración del artículo 24 de la Constitución. Vid. Luis María DíEZ-PICAZO, *Dificultades prácticas y significado constitucional del recurso de amparo*, en «REDC», núm. 40, enero-abril 1994, págs. 9-37, y en concreto 15-18. En esa misma dirección, IGNACIO BORRAJO INIESTA, *Reflexiones acerca de la reforma...*, ob. cit., pág. 48.

(48) Partidario de modificaciones legislativas para reducir el número de recursos de amparo efectivamente conocidos por el Tribunal Constitucional se muestra Pedro CRUZ VILLALÓN, *Sobre el amparo*, en «REDC», núm. 41, mayo-agosto 1994, págs. 9-23.

nunciamiento sobre el contenido material de la acción en virtud de interpretaciones formalistas.

No se trata de que todas y cada una de las actuaciones de la Administración o del Legislador deban ser un desarrollo de la Constitución, en cuyo caso cabría hablar incluso de exceso legal de poder si una ley no encontrara un título habilitante en la Constitución, si fuere posible encontrar tal ley. La Constitución debe ser entendida, salvo los preceptos que imponen una determinada actividad a la Administración o al Legislador, como un límite tanto para los poderes públicos como para los particulares, y como límite efectivo debe funcionar. En este caso debiera funcionar impidiendo, en virtud del derecho a una tutela judicial efectiva, que un Juez, entre aquellas interpretaciones posibles de una norma procesal, elija la menos adecuada a la realización material del derecho.