

EL PLAZO PARA RECLAMAR LA RESPONSABILIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS. UNA PROPUESTA DE POLITICA LEGISLATIVA

Por

JOSÉ LUIS MUGA MUÑOZ
Profesor de Derecho Administrativo
Universidad Rey Juan Carlos

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LAS SENTENCIAS COMENTADAS: A) *La sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1991.* B) *Las sentencias de los Juzgados de lo Social núm. 21 de Madrid de 7 de febrero de 1992 y núm. 2 de Ciudad Real de 10 de diciembre de 1992.* C) *La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 8 de octubre de 1992.*—III. LAS SOLUCIONES DEL DERECHO COMPARADO: A) *Alemania.* B) *Francia.* C) *Inglaterra.* D) *Italia.*—IV. EL DERECHO COMUNITARIO: A) *El plazo para exigir la responsabilidad extracontractual a la Unión Europea.* B) *La sentencia Bonifaci.*—V. UNA PROPUESTA DE POLÍTICA LEGISLATIVA.

I. INTRODUCCIÓN

El plazo para reclamar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas no ha sido un asunto pacífico en la legislación española, como tampoco en la doctrina que se encargó de su estudio. Lejos queda ya aquel problema que planteaba el artículo 40.3 de la LRJAE en el sentido de considerar el plazo para reclamar como de caducidad, al contrario de lo que había establecido la LEF en su artículo 122.2, donde se configuraba el plazo como de prescripción (1). La doctrina no podía permanecer impasible ante el desacuerdo legislativo y se manifestó claramente a favor de la aplicación de la LEF y, consecuentemente, por la tesis de la consideración del plazo de prescripción (2). En la jurisprudencia del momento se aprecia

(1) Artículo 40.3 LRJAE: «... En todo caso, el derecho a reclamar caducará al año del hecho que motive la indemnización».

Artículo 122.2 LEF: «El derecho de reclamar prescribe al año del hecho que lo motivó...».

(2) Véase por todos GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo II, 6.ª ed., Cívitas, Madrid, 1999, pág. 419. Vid. los comentarios a dos sentencias donde se planteaba la disyuntiva prescripción-caducidad: CANO MATA, *Responsabilidad de la Administración: competencia de los Tribunales contenciosos y cómputo del año para reclamar en vía administrativa*, núm. 77 de esta REVISTA, mayo-agosto 1975, págs. 183 y ss.; SÁNCHEZ DE VELASCO, *Hacia una nueva interpretación del cómputo del plazo de prescripción de las acciones de responsabilidad patrimonial de la Administración*, en «REDA», núm. 27, octubre-diciembre 1980, págs. 618 y ss. Otra muestra de la preocupación que causó el problema del tiempo en las Administraciones Públicas son los dictámenes de RODRÍGUEZ BOTT, *Plazo para la exigencia de la responsabilidad. El concepto de privación singular en la Ley de Expropiación Forzosa*, y de DE LAS ALAS PUMARIÑO y CIMA, *La actividad de los secretarios de la Administración de Justicia como actividad administrativa*.

la división de opiniones y pueden encontrarse pronunciamientos que consideran dicho plazo como de caducidad o de prescripción, aunque finalmente se impuso la tesis que defendía la consideración del plazo como prescriptivo (3). Con la aprobación de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LAP), se consolida aún más la postura jurisprudencial y el artículo 142.5 de la misma no ofrece la menor duda cuando dice: «*En todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producirse el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo*» (4).

Pero no solo el anterior fue el único problema que ha planteado el plazo para reclamar la responsabilidad patrimonial. En el concreto ámbito de los daños personales el objeto de controversia residía en el *dies a quo* para iniciar el cómputo del plazo. La interpretación literal de la LRJAE y la LEF llevaba a soluciones manifiestamente injustas porque obligaba a contar el plazo de un año desde que se produjo el hecho dañoso. En algunos supuestos la víctima había conocido el daño infligido después del plazo del año (como puede ser el caso de personas que han sido contaminadas con un virus que se detecta mucho tiempo después de practicada la operación quirúrgica en la que se transmitió); en este tipo de casos se utilizaba otro *dies a quo* distinto, el día en que la víctima conoció que se había producido el hecho dañoso. Pero aun así se seguían planteando problemas, aunque sólo fuese porque la víctima presentó la reclamación una vez transcurrido el año. Para dar salida a estos supuestos, el Tribunal Supremo sentó la doctrina que estableció como *dies a quo* no el día en que se produjo el hecho dañoso, sino otro posterior en el que el personal sanitario daba el alta médica al paciente a resultas de los daños causados e imputables a una Administración Pública. E incluso se buscó, si no coincidía con el anterior, otro posible *dies a quo* en un momento posterior, el día en que se consolidaban todos los daños y las secuelas y, por lo tanto, se podía determinar con exactitud el alcance de la lesión resarcible (5).

Cómputo del plazo de un año para el ejercicio de la acción: doctrina jurisprudencial. Responsabilidad civil de los funcionarios frente a la Administración. ambos en «Anales de la Dirección General de lo Contencioso del Estado», 1974-1975; ambos citados por MARTÍN REBOLLO, *Bibliografía sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración*, núm. 91 de esta REVISTA, enero-abril 1980, pág. 339.

(3) Entre las muchas sentencias del Tribunal Supremo que han reiterado se trata de un plazo de prescripción podemos citar las siguientes: 31 de octubre de 1983, 11 de octubre de 1982, 26 de julio de 1989 (Arz. 4885), 16 de mayo de 1990 (Arz. 3697) y 25 de noviembre de 1992 (Arz. 9332).

(4) Existe unanimidad en la consideración del plazo como prescriptivo pero con características que han formado tradicionalmente parte de la institución de la caducidad; por ello, algún autor se ha planteado la posibilidad de que existan plazos con una naturaleza mixta: vid. E. GARCÍA-TRIVIJANO GARNICA, *Plazo para exigir la responsabilidad extracontractual de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 1998, pág. 53.

(5) La doctrina asentada en el Tribunal Supremo sostiene que el principio de prohibición de la interpretación contra cives obliga a buscar la más favorable a la subsistencia de la acción, sentencia de 24 de julio de 1989, citada por GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ en *Curso de...*, cit., págs. 422-423. En el mismo sentido, PERA VERDAGUER, «El proceso contencioso sobre la responsabilidad de la Administración según el Tribunal Supremo», en *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. II, Instituto de Estudios

El Tribunal Supremo y el resto de Tribunales se decantaron por la interpretación más favorable para la víctima e hicieron uso de las anteriores interpretaciones hasta que se incorporó su doctrina a la LAP:

Artículo 142.5: «... *En caso de daños, de carácter físico o psíquico, a las personas el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.*»

Como podemos observar, tanto la consideración del plazo como de prescripción, como la interpretación extensiva y favorable a la víctima del *dies a quo*, encierran otro problema que ha motivado que se haya consolidado la jurisprudencia en los sentidos anteriores y que es la propia duración del plazo; es posible que un año no sea un plazo suficiente en muchos de los casos en los que una Administración Pública debe responder por los daños causados y sería deseable la configuración de un plazo superior al año dentro del cual pueda iniciarse la reclamación administrativa preceptiva cuando la Administración ha causado daños a los particulares. Eso sí, aunque para el legislador no ofrezca duda alguna, debe tenerse en cuenta que el origen del término de un año se encuentra en el Código Civil, artículo 1968.2, pensado para las relaciones entre particulares y redactado en una época en la que la actividad de las Administraciones era sensiblemente inferior a la que ahora experimentan. Esta misma opinión es la que sostiene el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA y por la que acepto su amable invitación para escribir un comentario de jurisprudencia sobre el particular. A continuación, paso a relatar una jurisprudencia en la que se ha observado la necesidad de acudir a plazos de duración más amplia que el que determina la LAP.

II. LAS SENTENCIAS COMENTADAS

Es muy probable que este comentario pueda sorprender por diversos motivos. En primer lugar, porque se comentan cuatro sentencias del orden social y no del orden contencioso-administrativo; y, en segundo lugar, porque las sentencias fueron dictadas en los años 1991 y 1992. Sin embargo, está plenamente justificada la elaboración de este trabajo porque, al hilo de las sentencias sociales, se trata de hacer una propuesta de política legislativa que diese un más amplio margen de maniobra a todas aquellas personas, físicas o jurídicas, que sean destinatarios de la lotería negativa en que consiste la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

Al igual que toda la doctrina administrativista, no comparto la doctrina asentada en todas aquellas sentencias en las que se entiende competente

Fiscales. Madrid, 1988, pág. 1424, en la que se recoge la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1978 donde se decía que *el plazo de un año debe ser orientado en un sentido ampliatorio y favorable para el perjudicado en los casos en que éste se ofrezca como dudoso.*

un orden jurisdiccional distinto al contencioso-administrativo para conocer de las reclamaciones por responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (6). El legislador mantiene, sin ambages, esta misma postura y por ello ha emprendido el camino de las reformas legislativas con la firme intención de evitar que los órdenes civil y social sigan entendiéndose competentes en asuntos en los que se ventila la responsabilidad extracontractual de una Administración. Producto de lo anterior son las reformas operadas en la LAP, artículos 142.6 y 144, amén de la inclusión al respecto en la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, del artículo 2.e) que otorga la competencia al orden contencioso sobre todo tipo de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, con exclusión expresa de los órdenes civil y social, y de la reforma del artículo 9.4, 2.º párrafo, de la LOPJ en el mismo sentido.

A) *La sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1991*

La primera sentencia de la que tengo conocimiento que se plantea un plazo distinto al de un año para exigir la responsabilidad de una Administración Pública es la del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1991 (Arz. 5131), de la que fue ponente el Magistrado Leonardo BRIS MONTES y es la que ha servido de base jurisprudencial para que se dicten las otras que se comentan. El supuesto de hecho es muy lamentable y, desgraciadamente, repetido en diversas ocasiones en la sanidad pública española, a saber, el contagio del virus de la hepatitis C cuando se le practica a un paciente una intervención quirúrgica cualquiera. Nótese que en 1991 se admitía, regularmente, la competencia de los órdenes jurisdiccionales civil y social para enjuiciar los supuestos de responsabilidad por daños causados en los hospitales públicos. Este trabajo no se ocupa de la discusión sobre el problema de la jurisdicción competente para conocer de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones, problema apasionante en torno al cual se han vertido ríos de tinta, sino únicamente se encarga del estudio de los problemas relacionados con el plazo.

La sentencia se manifiesta en los siguientes términos en el Fundamento de Derecho que resuelve la cuestión del plazo:

«SEGUNDO.—Admitida la competencia de este orden social de la jurisdicción para conocer de la cuestión planteada,

(6) Son muchos los trabajos que mantienen la referida posición y, como no es el orden jurisdiccional competente objeto de estudio en este trabajo, sólo cito algunos de los más relevantes: L. MARTÍN-RETORTILLO, *Responsabilidad de la Administración y Jurisdicción*, núm. 42 de esta REVISTA, septiembre-diciembre 1963, y *Unidad de jurisdicción para la Administración pública*, núm. 49 de esta REVISTA, enero-abril 1966; CLAVERO ARÉVALO, *La quiebra de la pretendida unidad jurisdiccional en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración*, núm. 66 de esta REVISTA, septiembre-diciembre 1971; GONZÁLEZ PÉREZ, *Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública y unidad de jurisdicción*, «REDA», núm. 4, enero-marzo 1975, y *Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública y Jurisdicción competente*, «REDA», núm. 11, octubre-diciembre 1976.

por tratarse en definitiva de materia de la Seguridad Social anudada a la prestación de la asistencia sanitaria, el segundo motivo del recurso formalizado por el INSALUD, que con adecuado amparo procesal, denuncia violación del artículo 1968.2 del C. C. y 40.3 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, al entender aplicables estos preceptos y en consecuencia caducada o prescrita la acción ejercitada, debe ser rechazado pues según lo razonado, la acción es inherente a una prestación de la Seguridad Social y en su consecuencia es aplicable el artículo 54.1 de la Ley de Seguridad Social, en cuanto a la prescripción de la misma y no los preceptos citados. Pero aunque se entendiera que es una acción autónoma y no una mera consecuencia de la prestación de asistencia sanitaria, el día a partir del cual ha de computarse el plazo de prescripción o caducidad, es aquel en que se diagnostica como irreversible y definitivo el daño causado y éste es el 14 de abril de 1989, como declara el hecho probado octavo de la sentencia recurrida, por lo que, en ningún caso ha transcurrido el año de prescripción o caducidad.»

Como puede apreciarse, también en esta sentencia se sigue la interpretación más favorable para la víctima y se inicia el cómputo del plazo no el día en que se comete el hecho causante del daño, es decir, el día de la intervención quirúrgica, sino el día en que se consolidan los daños, o, como dice la sentencia, el día *en que se diagnostica como irreversible y definitivo el daño causado*. Pero no sería esta sentencia sino una más de las que aplicaron esa asentada doctrina que pasaría al año siguiente a la LAP de no ser porque entiende que el plazo que corresponde al caso concreto no es el del año que se prevé en el artículo 40.3 de la LRJAE o en el artículo 1968.2 del CC (7), sino un plazo bastante más amplio y que se encuentra en el artículo 54.1 de la LGSS vigente en aquel momento (Decreto 2063/1974, de 30 de mayo) y que ha pasado al artículo 43 de la actual LGSS (RDL 1/1994, de 20 de junio) prácticamente con la misma redacción:

Artículo 54. Prescripción. 1. «El derecho al reconocimiento de las prestaciones prescribirá a los cinco años, contados desde el día siguiente al en que tenga lugar el hecho causante de la prestación de que se trate...»

Es evidente que no podemos aplicar esta solución en la actualidad, ni, en mi opinión, se podía en 1991, por razones diversas, especialmente porque no puede admitirse que los daños que sufren los usuarios de los diferentes servicios públicos de salud sean competencia de los tribunales del

(7) El artículo 1968.2 del CC establece que prescribe por el transcurso de un año la acción para exigir la responsabilidad civil por las obligaciones derivadas de la culpa o negligencia de que se trata en el artículo 1902, desde que lo supo el agraviado.

orden social ni, consecuentemente, que se trate de un problema en relación con las prestaciones de la Seguridad Social o, lo que es lo mismo, con la acción protectora del sistema por ella establecido. Por otro lado, deviene la sentencia en hito jurisprudencial cuando afirma que no estamos ante un pleito en el que se sustancia la responsabilidad extracontractual de una Administración Pública y entiende que el plazo para ejercer la acción de reclamación de los daños es de cinco años, y no el más corto que tradicionalmente se había venido usando de un año. Y claro, aunque no hiciese falta, se convierte lo blanco en negro y se abre la puerta equivocada para dar salida al problema del plazo excesivamente corto de nuestro ordenamiento jurídico, o sea, un caso paradigmático de responsabilidad extracontractual, como es la causación de daños a un paciente de un hospital público, se convierte en un supuesto de prestaciones de Seguridad Social al que, por razones que no son objeto de estudio ahora, se le aplica un plazo sensiblemente mayor del que corresponde.

B) *Las sentencias de los Juzgados de lo Social núm. 21 de Madrid de 7 de febrero de 1992 y núm. 2 de Ciudad Real de 10 de diciembre de 1992*

La primera sentencia, cronológicamente hablando, es la que dictó el Juzgado de lo Social núm. 21 de los de Madrid de 7 de febrero de 1992. El supuesto de hecho en que se sustenta la demanda fue divulgado por los medios de comunicación porque se trataba de un paciente de la Seguridad Social al que en una operación de cadera le fue transfundido el virus de inmunodeficiencia humana. Reproduzco a continuación parte del Fundamento de Derecho donde se da solución al problema de la prescripción por el transcurso del plazo:

«TERCERO.—Alega el INSALUD la prescripción de la acción ejercitada y como el demandante, en su escasísima fundamentación jurídica, no expresa la denominación de la acción ejercitada ni los preceptos jurídicos en los que se funda su pretensión, analiza las posibles acciones que se desprenden de la exposición de hechos: si se ejercita una acción de responsabilidad extracontractual, nacida del artículo 1903 del CC, el plazo de prescripción sería un año conforme al artículo 1968.2 de dicho texto, a contar desde la fecha en la que el demandante tuvo conocimiento de que había adquirido el Síndrome por transfusión en el año 1988, por lo que presentada la reclamación previa en mayo de 1990, la acción había prescrito; a igual resultado se llegaría si se entendiese que la acción que se ejercita es la de responsabilidad del artículo 40.3 de la LRJAE que establece también el plazo de un año de prescripción... Pero en cualquier caso, aun tomando como día a quo el 3 de abril de 1989 la acción no había prescrito, pues como también apuntó el INSALUD, el plazo de prescripción

debe ser el de cinco años que establece el artículo 54 de la LGSS, porque lo que se reclama, como ya se ha señalado con anterioridad, es inherente a una prestación de la Seguridad Social, consecuencia de una prestación de asistencia sanitaria, conforme mantiene la sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1991...»

La sentencia del Juzgado difiere de la del Tribunal Supremo en algo principal para señalar un plazo diferente del que correspondería, el plazo de prescripción de un año había sido superado porque el paciente conoció el contagio del virus el 3 de abril de 1989 e interpuso su reclamación en mayo de 1990 y la única posibilidad que tiene la sentencia para, a la postre, imponer el pago de una indemnización es buscar un plazo distinto y más amplio. Las críticas vertidas anteriormente sobre la fugacidad del plazo de prescripción se ven ahora respaldadas por esta sentencia. Un plazo más amplio habría impedido que el Juez hubiese tenido que recurrir a las argucias que ya apuntó el propio Tribunal Supremo.

La otra sentencia objeto de comentario corresponde al Juzgado de lo Social núm. 2 de los de Ciudad Real de 10 de diciembre de 1992. El supuesto de hecho es similar al anterior, pues se resuelve la reclamación realizada por los padres de un niño que fue infectado por un virus durante una intervención quirúrgica.

En esta ocasión, el Juez descarta la aplicabilidad al caso del plazo de un año del artículo 1968.2 del CC porque no se está ejercitando la acción de los artículos 1902 y 1903 del mismo Código. Tampoco cabe aplicar al caso, dice la sentencia, el plazo de cinco años del artículo 59 de la LGSS que se refiere a la devolución de ingresos indebidos (podría tratarse de una errata y referirse al art. 54 de la LGSS antes estudiado). Continúa el Fundamento de Derecho de la siguiente manera:

«TERCERO.—...Quedan, como plazos extintivos de la acción por inactividad, el de 15 años del artículo 1964, último inciso, del Código Civil, para acciones personales sin término especial de prescripción o el plazo de caducidad de un año del artículo 40, apartado tercero, de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado» (8).

No tuvo la sentencia que decantarse por ninguno de los dos plazos anteriores porque, realizado el cómputo de los días transcurridos y descontando aquellos en que se interrumpió por causa de la reclamación inicial y algunos trámites judiciales tramitados en otro Juzgado, tan sólo habían pasado 360 días. La interpretación es sencilla, se dio carta de naturaleza al criterio mayoritario y se consideró que se trataba de un plazo de prescripción, pero parece claro, nuevamente, que el término de un año obliga, en

(8) Artículo 1964 del CC: «La acción hipotecaria prescribe a los veinte años, y las personales que no tengan señalado término especial de prescripción a los quince».

cierto modo, a buscar otros plazos cuando puede haber sido superado y con la sencilla finalidad de hacer justicia material cuando los ciudadanos han sufrido daños por el funcionamiento de los servicios públicos (9).

C) *La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 8 de octubre de 1992*

La cuarta y última de las sentencias que se traen a este comentario fue dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Social, el 8 de octubre de 1992, con ocasión del recurso interpuesto por el INSA-LUD contra la sentencia del Juzgado de lo Social núm. 21 de los de Madrid (*supra* comentada).

La Sala confirma la sentencia de instancia y reitera la doctrina que sentó la sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1991 en el sentido de no considerar aplicables al caso los plazos de un año del artículo 40.3 de la LRJAE y artículo 1968.2 del CC porque *el plazo de prescripción aplicable no es el de un año que mantiene la parte, sino el de cinco años, establecido en el artículo 54.1 de la Ley General de la Seguridad Social*.

III. LAS SOLUCIONES DEL DERECHO COMPARADO

No pretende este trabajo, en modo alguno, insinuar siquiera que las soluciones que en otros lugares se han dado a los problemas del plazo sean por ello más valorables que las aquí utilizadas, pero lo cierto es que no está de más hacer un recorrido por las legislaciones de algunos países de nues-

(9) En el ámbito de la jurisprudencia contencioso-administrativa también se ha manejado el artículo 1964 del CC en, al menos, dos ocasiones. La primera de ellas se trata del Auto del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 1976 (Arz. 5817), Sala 4.ª, donde se estudia el problema planteado por la decisión de una Administración de no ejecutar una sentencia que había previsto la demolición de la sexta planta de un edificio, cuya ejecución fue instada por un particular, y la determinación de la cuantía de la indemnización correspondiente a la conservación, por razones de interés público, del citado edificio. En el Auto se sostiene que no puede confundirse la acción de resarcimiento derivada del daño del artículo 1902 del CC para la que se fijó el plazo de un año en el artículo 1968 y la que deviene del artículo 228.2 de la Ley del Suelo de 1956, que permite convertir la obligación de demoler un edificio impuesta en ejecución de sentencia en una acción indemnizatoria del todo diferente de la anterior y que, por su especial naturaleza y carácter atípico o innominado, cae dentro de las personales y le corresponde el plazo de prescripción de quince años.

La segunda ocasión en la que se utiliza el artículo 1964 del CC es un supuesto idéntico al anterior que se recoge en la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de abril de 1981 (Arz. 1843) y que apoya su decisión en el Auto citado y con los mismos razonamientos. En el mismo sentido, PÉRA VERDAGUER, *El proceso contencioso...*, cit., pág. 1428. Los dos casos tienen algo en común, a saber, se había superado el plazo de un año desde que se dictó la sentencia que había de ejecutarse. Es posible que, de lo contrario, el Tribunal Supremo no se hubiese planteado si la acción que nacía del artículo 228 de la Ley de Suelo de 1956 tenía naturaleza personal y se trataba de un caso más de responsabilidad patrimonial de una Administración acaecido ante la inexecución de una sentencia o, lo que es lo mismo, por la inactividad de un servicio público imputable a una Administración.

tro entorno con la intención de examinar los diferentes plazos para ejercitar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, aunque sólo sea a título ilustrativo.

A) *Alemania*

En Alemania se utiliza un plazo más razonable que el nuestro. La regulación de la responsabilidad se hizo, con carácter general, en el BGB, exactamente en los artículos 823 y ss. Es precisamente este artículo el que se encarga de la responsabilidad entre personas jurídico-privadas. Cuando los daños los causa una persona jurídico-pública, se configura en este país un sistema de genuina responsabilidad civil de las Administraciones Públicas por aplicación de los artículos 34 de la Ley Fundamental de Bonn y 839 del BGB. Es esta última norma la que también se pronuncia sobre el plazo para exigir la responsabilidad, en concreto en su artículo 852, el cual, para todos los casos de responsabilidad que se regulan en el BGB, fija el mismo en tres años.

B) *Francia*

En Francia, el plazo viene impuesto por una ley de 1831, modificada por otra de 1968, y es conocido tradicionalmente como *déchéance quadriennale*, o, lo que es lo mismo, prescriben los créditos que no han sido satisfechos en un plazo de cuatro años a contar desde el primer día del año siguiente a aquel en el que el derecho ha sido adquirido.

C) *Inglaterra*

En Inglaterra, hasta 1954 el plazo para iniciar acciones contra las Administraciones Públicas, incluida la Corona, era excesivamente corto pues tenía una duración de tan sólo seis meses. El trato era desmesuradamente favorable si se comparaba dicho plazo con el que se aplica en los casos de responsabilidad de personas privadas, seis años. En la actualidad, los plazos que se manejan son los comunes a los casos de responsabilidad: para los supuestos de daños personales el plazo es de tres años y para el resto de supuestos es de seis años, según dispone la última regulación operada por la *Limitation Act* de 1980 en las secciones 2 y 11. Incluso en el caso de daños latentes, el plazo es de tres años desde que se manifiestan, tal y como establece la *Latent Damage Act* de 1986.

D) *Italia*

En Italia nos encontramos con un plazo general de prescripción para los casos de responsabilidad que no hace distinciones entre Administraciones Públicas y particulares, recogido en el Código Civil en su artículo 2947, que establece como término para ejercerla cinco años. Sin embargo, en leyes sectoriales se fijan plazos de distinta duración, incluso menor, como el ejemplo que a continuación estudiaré del Decreto Legislativo núm. 80, de 27 de enero de 1992, en el que el plazo fijado tan sólo tiene la duración de un año.

IV. EL DERECHO COMUNITARIO

A) *El plazo para exigir la responsabilidad extracontractual a la Unión Europea*

En el marco de la Unión Europea se deben reparar los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 288 (antiguo art. 215) del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de 25 de marzo de 1957. No queda resuelto el problema en el artículo citado y es necesario acudir al artículo 43 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia, en el que se dispone que *las acciones contra la Comunidad en materia de responsabilidad extracontractual prescribirán a los cinco años de producido el hecho que las motivó*. Pero de la interpretación que del plazo ha hecho el propio Tribunal resulta que el *dies a quo* será aquel en que se reúnan todas las condiciones exigidas en materia de responsabilidad, especialmente la efectividad del perjuicio para el particular, y llega el Tribunal a afirmar que si la víctima no ha tenido conocimiento del hecho causante del daño no puede oponérsele la prescripción (10). Como puede apreciarse, no sólo el plazo es amplio, sino que la doctrina consolidada lo interpreta de la forma más favorable para el ciudadano (11).

(10) Vid. Emilio GUICHOT, «La responsabilidad extracontractual de la Comunidad Europea», en *Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el Derecho europeo y comparado*, Coord. Javier BARNÉS, Tecnos y Junta de Andalucía, Madrid, 1995, pág. 897, donde se citan los casos *Birra Wührer*, de 27 de enero de 1982, y *Adams*, de 7 de noviembre de 1985.

(11) Un estudio general sobre la responsabilidad de los Estados pertenecientes a la Unión Europea fue elaborado por R. ALONSO GARCÍA, *La responsabilidad de los Estados miembros por infracción del Derecho comunitario*. Civitas, Madrid, 1997. Del mismo autor es otro estudio posterior, «Community and National Legal Orders: Autonomy, Integration and Interaction», en *Collected Courses of the Academy of European Law*, vol. VII, Book I, Ed. Academy of European Law, Kluwer Law International, Netherlands, 1999, págs. 151 y ss.

B) *La sentencia Bonifaci*

El problema que plantea la sentencia *Bonifaci* (12) del TJCE resulta muy ilustrativo en este comentario. Poco después de que se dictase por el Tribunal la sentencia *Franovich I* (13), Italia aprobó un Decreto Legislativo para regular la indemnización de los daños que eventualmente fueran causados por la no transposición de una Directiva comunitaria (14). El plazo de prescripción que se fijó en el Decreto Legislativo para ejercer las acciones era de un año desde su entrada en vigor, algo que, como veíamos anteriormente, ocurre con normalidad en Italia, donde se fijan plazos diversos en leyes sectoriales y distintos del plazo general de cinco años. Pero en este supuesto, el Juez nacional consideró que se había violado el principio de interdicción del trato discriminatorio dado que en casos similares el Derecho interno italiano aplicaba el general de cinco años (15). Se dio entrada a la doctrina establecida en la sentencia *Franovich I*, apartados 41 a 43, por la cual *las condiciones, de fondo o de forma, establecidas por las diversas legislaciones nacionales en materia de indemnización de daños, no pueden ser menos favorables que las referentes a materias semejantes de naturaleza interna* (16).

No podemos dejar de lado la afirmación que se hace en las sentencias referidas en el sentido de considerar que la determinación concreta de los plazos para ejercer las distintas acciones de resarcimiento es una cuestión de Derecho interno o, como reza en la sentencia *Bonifaci*, apartado 49, *el Estado debe reparar las consecuencias del perjuicio causado en el marco del Derecho nacional en materia de responsabilidad*. Una interpretación cabal

(12) Sentencia del Tribunal de Justicia, Sala Quinta, de 10 de julio de 1997, asuntos acumulados C-94/95 y C-95/95 (I-3969).

(13) Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de noviembre de 1991, asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90 (I-5357).

(14) La Directiva 80/897/CEE, de 20 de octubre de 1980 (DO L 283, pág. 23; EE 05/02, pág. 219), sobre la aproximación de las legislaciones relativas a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario, establecía la obligación de los Estados miembros de adoptar las disposiciones necesarias para adecuarse a lo que ella determinaba. En Italia esta obligación no fue cumplida y provocó la condena por dicho incumplimiento por medio de la sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de febrero de 1989, Comisión/Italia (Asunto 22/87, Rec. pág. 143). Poco después, un grupo de trabajadores que no habían cobrado sus salarios atrasados tras la quiebra de la empresa demandaron a la República de Italia para que fuese ésta quien se hiciese cargo de los créditos debidos dado que la Directiva suponía el reconocimiento de derechos a su favor o que, con carácter subsidiario, se les pagase una indemnización. Para resolver el litigio, el Juez nacional sometió al Tribunal de Justicia una serie de cuestiones prejudiciales a las que éste respondió mediante la sentencia *Franovich I*. Tras la publicación de esta sentencia y con el fin de adaptar el Derecho italiano a la Directiva, se aprobó el Decreto Legislativo núm. 80, de 27 de enero de 1992 («GURI», núm. 36, de 13 de febrero de 1992).

(15) Véase Jutta GEIGER, «La responsabilidad de los Estados por la violación del Convenio Europeo de Derechos Humanos y del Derecho comunitario», en *Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el Derecho europeo y comparado*, Coord. JAVIER BARNÉS, Tecnos y Junta de Andalucía, Madrid, 1995, págs. 891-892.

(16) En el mismo sentido, las sentencias de 5 de marzo de 1996, *Brasserie de pêcheur y Factortame*, asuntos acumulados C-46/93 y C-48/93 (Rec. pág. I-1029), apartado 33.

de esta doctrina impone asumir que cada Estado miembro puede fijar con libertad el plazo para ejercer las acciones de responsabilidad siempre y cuando no sea menos favorable que los supuestos similares de naturaleza interna.

V. UNA PROPUESTA DE POLÍTICA LEGISLATIVA

Se ha puesto de manifiesto en este trabajo que el plazo para iniciar la acción de responsabilidad de las Administraciones Públicas en el ordenamiento interno español o, más correctamente, para iniciar el procedimiento administrativo en materia de responsabilidad previsto en el RD 429/1993, de 26 de marzo, es sensiblemente inferior a los plazos que se determinan en los países de nuestro entorno sociopolítico y, también, al plazo fijado en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea. En nuestro país el término de prescripción es de tan sólo un año, y en el resto de Estados estudiados los plazos oscilan en una horquilla que va de los tres a los cinco años, según los casos (17).

Debe quedar bien claro que no está en discusión en este trabajo cuál sea el plazo que corresponde a aquellos casos en los que una Administración Pública infringe unos daños a un particular y no devienen éstos de una relación de carácter contractual. La regulación al respecto no ofrece dudas y el artículo 142.5 de la LAP es el único que corresponde aplicar y no son de aplicación, en mi opinión, los artículos 54.1 de la LGSS (art. 43 de la vigente LGSS), 1968.2 ó 1964 del CC. La coherencia debe mantenerse por todos aquellos que hemos defendido un sistema de responsabilidad patrimonial exclusivamente administrativo y de control único por los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, y eso nos obliga a abanderar la

(17) Se ha mantenido por algunos autores que los plazos de prescripción son largos y los de caducidad cortos; sin embargo, nada impide al legislador configurar un plazo de prescripción corto, como así ha hecho con el que aquí se estudia. Además, puede explicarse la reducción del plazo a tan sólo un año por razones de defensa de los intereses generales, como indica la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de diciembre de 1984 (Arz. 426) cuando se manifiesta en los siguientes términos: «... plazo corto, ciertamente, comparado con otros afines del derecho privado, pero explicable en el derecho público por la necesidad de reforzar la seguridad jurídica en la defensa de los intereses generales, expuestos a peligros, de imperar plazos más largos, proclives a toda clase de incertidumbres y maquinaciones más o menos fraudulentas». Citada por E. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, *Plazo para exigir la responsabilidad...*, op. cit., págs. 33-34. No comparto, en modo alguno, los extremos a los que llega la anterior sentencia, seguidos por GARCÍA-TREVIJANO, por razones bien sencillas, a saber, no están en peligro ni la seguridad jurídica ni los intereses generales por la simple ampliación de un plazo para que los ciudadanos puedan solicitar de las Administraciones la reparación de los daños sufridos. Por otro lado, si algún ciudadano pretende utilizar las vías que pone a su disposición el Derecho de forma fraudulenta, tanto si el plazo tiene la duración de un año como si de varios, las Administraciones Públicas no se verán obligadas a indemnizar y, en caso de que interpongan recurso contencioso, quién mejor que los Juzgados o las Salas para poner en su lugar al ciudadano maquinador fraudulento con el arma que a su disposición tienen, la condena en costas o, si procediere, el envío de lo actuado por el ciudadano al Ministerio Fiscal con el fin de que se instruyan causas penales por la comisión de delitos o faltas.

aplicación también exclusiva de la LAP y el plazo que en la misma se dispone (18).

Lo cierto es que si en España el tema del plazo fuese pacífico no habría sido necesario plantearse si es o no necesaria una reforma del mismo, pero, como ya vimos en la Introducción, han venido observándose dificultades en su implementación y las sentencias comentadas no son sino reflejo de las mismas. Las doctrinas del Tribunal Supremo sentadas reiteradamente e incorporadas finalmente en la LAP sobre el *dies a quo*, en especial cuando de daños personales se trata, no hubiesen sido necesarias en buena medida si hubiésemos contado con un plazo más generoso para ejercer las acciones. Sin embargo, es más cierto que el problema, como vimos al inicio de este trabajo, está resuelto en el artículo 142.5 de la LAP y, en estos momentos, no plantea discusión al respecto y es cuestión bien asumida por todos que el *dies a quo* siempre será el más favorable para el perjudicado.

No debe olvidarse que es imprescindible para toda Administración Pública actuar con el paraguas del principio de seguridad jurídica, para los ciudadanos también, lo predicamos de todo tipo de actuación, empero, a mi modo de ver, no afectaría de forma notable a dicho principio, ni al interés público, una ampliación generosa del mismo que, a modo de sugerencia de política legislativa, podría establecerse en tres años. Estimo que tres años es un espacio temporal suficiente como para que los particulares conozcan el derecho que les asiste y procedan a solicitar la correspondiente indemnización y, al mismo tiempo, no es excesivamente prolongado como para mantener a las Administraciones Públicas en una situación de indeterminación en relación con las actuaciones emprendidas en las que se hayan manifestado diversos daños.

(18) He tenido ocasión de mantener la postura arriba reseñada en *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas por el contagio del SIDA*, núm. 136 de esta REVISTA, enero-abril 1995, págs. 302 y ss.

CRONICA ADMINISTRATIVA

