

La problemática fijación del *dies a quo* en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial contra la Administración de Justicia

FERNANDO JIMÉNEZ COLORADO
Letrado del Consejo de Estado

“Adviertan los que de Dios / Juzgan los castigos grandes,
No hay plazo que no llegue / Ni deuda que no se pague”.
(Tirso de Molina, *El Burlador de Sevilla y convidado de piedra*, Jornada III, versos 2724 a 2727)

1. Introducción

2. Marco normativo y problemática interpretativa

3. Doctrina legal del Consejo de Estado

3.1. Regla general

3.2. Excepciones

3.2.1. Dificultades probatorias

3.2.2. Interrupción de la prescripción

3.2.3. Casos singulares cuando el proceso judicial no termina por sentencia ni auto de sobreseimiento

3.2.4. Casos singulares en los que ha de esperarse a una resolución judicial o procesal posterior a la sentencia o al auto de sobreseimiento

4. Bibliografía

1

Introducción

Es muy conocida, por su sintética y rotunda claridad, la sentencia de Maurice Hauriou que resume el régimen administrativo: “Hay dos correctivos de la prerrogativa de la Administración, cuyo sometimiento reclama el instinto popular y que puede formularse en estos dos brocardos. Primero, que la Administración actúe, pero obedezca la Ley; segundo, que actúe, pero pague el perjuicio”¹.

A pesar del reconocimiento constitucional del principio de responsabilidad de los poderes públicos, tanto a título general (artículo 9.3) como de la

1. Citado por García de Enterría y Fernández (2015: 358).

Administración en todos sus ramos (artículo 106.2) y de la Administración de Justicia en particular (artículo 121), todo jurista sabe que el diablo está en los detalles. En este caso, en el desarrollo legislativo de esta institución.

Uno de los elementos más problemáticos de su régimen legal es el plazo de prescripción de la acción de reclamación. Como puso de manifiesto el profesor Cano Campos en dos sesudos y sugestivos artículos:

“El criterio para establecer el comienzo del transcurso del plazo de prescripción, aunque aparenta ser un tema menor en el sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración, y, por eso, es seguramente uno de los menos estudiados en la doctrina, no solo constituye un elemento de una enorme relevancia práctica —en muchos pleitos es el *thema decidendi* principal—, sino que resulta una de las claves para organizar adecuadamente el régimen jurídico de la prescripción”².

Y, a mayor abundamiento:

“Para que la prescripción, como cualquier institución, pueda cumplir su función, es preciso que consiga un adecuado equilibrio entre los diversos intereses concurrentes y, sobre todo, que su regulación sea clara, sencilla y coherente. La regulación actual de la prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración en la LPAC (como antes en la Ley 30/1992) no cumple ninguno de estos requisitos. Por ejemplo, no precisa si la prescripción se puede apreciar de oficio o si cabe la renuncia a la prescripción ganada. Tampoco determina en qué supuestos se interrumpe el plazo de prescripción ni si hay o no supuestos de suspensión. Entre sus deficiencias también destaca la relativa a la determinación del inicio del cómputo del plazo”³.

Ciertamente, no abundaban entonces los estudios sobre esta importantísima cuestión, a pesar de que, como apuntaba el autor citado, todo el litigio (dirimido en vía gubernativa o jurisdiccional) puede limitarse a discutir si la acción ha prescrito o no. En caso afirmativo, se desestima la pretensión sin entrar en el fondo del asunto.

La presente crónica consultiva pretende dar cuenta general de la doctrina del Consejo de Estado sobre este particular, forjada con ocasión del elevado número de consultas (de la más variada índole) despachadas sobre expedientes de responsabilidad patrimonial de la Administración de Justicia. Vaya por delante que la presente crónica solo se centrará en los aspectos relativos a las reclamaciones contra la Administración de Justicia, que presentan importantes singularidades respecto del régimen general aplicable a los otros ramos, aunque será inevitable referirse en algunos momentos al mismo, al tener varios puntos de contacto.

2. Cano Campos (2019).

3. Cano Campos (2025).

Se trata de una cuestión de interés local por partida doble. Primero, pues no son pocos los casos en que los entes locales se constituyen en justiciables ante la jurisdicción contencioso-administrativa frente a otras Administraciones públicas. Segundo, porque dichas entidades locales pueden ver en entredicho sus decisiones ante la jurisdicción por los particulares, de modo que les conviene grandemente apreciar con precisión si ha prescrito o no la acción para poder oponer la excepción correspondiente.

2

Marco normativo y problemática interpretativa

La raíz del problema se encuentra en una mejorable técnica normativa de los preceptos aplicables —desmenuzada por el profesor Cano Campos—, que no son lo suficientemente claros ni precisos. La regla general se encuentra en el artículo 67.1, segundo inciso, de la LPAC, que dispone:

“El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo”.

Asimismo, existen multitud de reglas especiales, como la del tercer inciso del precepto invocado (daños físicos o psíquicos continuados) o la relativa a daños derivados de la anulación de actuaciones administrativas, contenida en el segundo párrafo del mismo artículo:

“En los casos en que proceda reconocer derecho a indemnización por anulación en vía administrativa o contencioso-administrativa de un acto o disposición de carácter general, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse notificado la resolución administrativa o la sentencia definitiva”.

Sin embargo, la que nos interesa realmente a los efectos de la presente crónica es la regla especial prevenida para las reclamaciones frente a la Administración de Justicia, consignada en el artículo 293.2 *in fine* de la LOPJ:

“El derecho a reclamar la indemnización prescribirá al año, a partir del día en que pudo ejercitarse”⁴.

Si bien este apartado 2 se refiere a las reclamaciones por funcionamiento anormal y error judicial, es aplicable también a las de prisión preventiva no seguida de condena por remisión del artículo 294.3 del mismo cuerpo legal.

El contraste entre las tres disposiciones citadas no podría ser más elocuente. De menor a mayor densidad normativa, se clasifican en: (i) la regla del artículo 293.2 *in fine* de la LOPJ (que prácticamente no dice nada útil

4. Esta redacción recuerda mucho a la del artículo 1969 del Código Civil, que advierte: “El tiempo para la prescripción de toda clase de acciones, cuando no haya disposición especial que otra cosa determine, se contará desde el día en que pudieron ejercitarse”.

para identificar el *dies a quo*); (ii) la regla general (que precisa algo más, pero sigue moviéndose en un espectro de ambigüedad indeseable); y (iii) la regla especial por anulación de actuaciones administrativas (fecha de notificación de determinada resolución).

Asimismo, como se aprecia fácilmente, puede haber solapamiento entre las dos reglas especiales señaladas (pues en ambos casos hay un proceso judicial subyacente al expediente administrativo), si el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia se debe a un proceso contencioso-administrativo en el que se anuló un acto o una disposición administrativa.

Pues bien, centrándonos en la regla especial de la LOPJ, tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional como la doctrina legal del Consejo de Estado han oscilado entre dos tesis principales para identificar el *dies a quo*, dada la parquedad del precepto legal.

De un lado, la tesis de la firmeza entiende que ese *dies a quo* es la fecha en la que la resolución judicial que anuló el acto o la disposición (regla especial del artículo 67.1, segundo inciso, de la LPAC) o puso fin al proceso al que se imputa un funcionamiento anormal (regla especial de la LOPJ) adquirió firmeza. Se trata, así, de aplicar al artículo 293.2 *in fine* de la LOPJ la misma interpretación que se venía haciendo del actual artículo 67.1, segundo inciso, de la LPAC (el artículo 142.4 de la Ley 30/1992 tenía la misma redacción), entendiendo que por resolución “definitiva” debía entenderse *firme*. Esta era la tradicional postura del Ministerio de Justicia (respaldada por la Audiencia Nacional), fundada en la idea de que, si la resolución todavía no era firme al poder ser impugnada, la resolución judicial que ponía fin al proceso podía ser revocada en vía de recurso, lo que impediría apreciar el supuesto de hecho del funcionamiento anormal o de la prisión preventiva no seguida de condena. Es más, se llegó a sostener que, realmente, el *dies a quo* era la fecha no del auto declarativo de la firmeza, sino de la notificación del mismo al reclamante (v. *gr.*, SAN de 19 de febrero de 2019).

De otro lado, la doctrina del Consejo de Estado, de la que se da cuenta en el apartado siguiente.

3

Doctrina legal del Consejo de Estado

Haciendo balance de los dictámenes de los últimos años sobre este particular, se detectan una regla general y una serie de excepciones. Cabe destacar

que la Memoria elevada al Gobierno en 2023 hizo verdadero estado de la cuestión, y constituye la principal referencia en la materia⁵.

3.1 Regla general

El Alto Cuerpo Consultivo ha venido sosteniendo, desde hace ya algún tiempo (aunque no sin vacilaciones iniciales que han ido limándose con el tiempo)⁶, que el *dies a quo* es la fecha de notificación al interesado de la resolución judicial (sea sentencia, auto o providencia), o incluso procesal en algunos casos (como se verá seguidamente), que ponga fin al proceso judicial (ante cualquier orden jurisdiccional) al que impute los daños reclamados. Así figura, por ejemplo, en el dictamen n.º 991/2015, de 14 de enero de 2016, apoyándose en la STS n.º 130/2021, de 25 de enero (recurso n.º 2373/2006), cuyo FJ 4.º razonaba: “La declaración de firmeza de la sentencia es una mera constatación y nada añade a la circunstancia determinante de aquélla, que es la falta de impugnación tempestiva de la sentencia cuando ello sea posible” (es decir, su carácter declarativo y no constitutivo).

En este sentido, se ha rechazado —salvo excepciones de las que se dará cuenta después— el criterio de la firmeza (en sus distintas variantes) por consideraciones de seguridad jurídica en beneficio del justiciable, a fin de que tenga la mayor certeza. En efecto, determinar el momento en que una resolución judicial queda firme puede plantear importantes dificultades para el justiciable, que se agravan todavía más al ser tan corto el plazo de prescripción de la acción de responsabilidad. Precisamente, esa incerteza hace indeseable el recurso a tal criterio, que el Consejo ha desgranado en diversos supuestos. Así, el dictamen n.º 536/2021, de 2 de diciembre, señaló:

“No resulta necesario esperar, a tal efecto, a que se dicte auto de firmeza, que no siempre se dicta cuando se produce la firmeza, sino que muchas veces se dicta cuando han transcurrido ampliamente los plazos para recurrir o incluso mucho tiempo después (quizá a instancia

5. Precisamente, esta Memoria da cuenta de dos dictámenes singularmente importantes sobre esta materia, cuya consulta es altamente recomendable. De un lado, el n.º 263/2023, de 1 de junio, relativo a la interpretación de la regla especial de cómputo relativa a los actos y disposiciones anulados en vía administrativa o judicial del artículo 67.1, segundo párrafo, de la LPAC. De otro lado, el n.º 1031/2023, de 30 de noviembre, sobre el cómputo en el régimen especial de la Administración de Justicia.

6. Por ejemplo, el dictamen n.º 2417/2003, de 2 de octubre, señaló como *dies a quo* la fecha del auto declarativo de la firmeza, si bien sus razonamientos son tan lacónicos que impiden extrapolar esta solución. El dictamen n.º 2931/2003, de 18 de septiembre, también empleó la fecha de la firmeza, por ser la interpretación más favorable al interesado al permitir entrar en el fondo del asunto (principio antiformalista o *favor libertatis*). En cambio, en otros de la misma época, como el dictamen n.º 3090/2003, de 22 de diciembre, se empleó el criterio de la notificación de la sentencia absolutoria, pero sin motivarlo.

del interesado, precisamente con la intención de reabrir el plazo para presentar una reclamación), y que, en muchas ocasiones, no especifica la fecha en la que se produjo la firmeza”.

El dictamen n.º 1031/2023, de 30 de noviembre, añadió:

“Frente a la certeza que ofrece este criterio -que resulta, además, plenamente conforme con la jurisprudencia del TEDH antes citada-, el de firmeza de la sentencia lleva a hacer depender la determinación del *dies a quo* de las reglas que disciplinan el régimen de recursos que en cada caso resulte de aplicación, reglas que varían considerablemente no solo en función de cuál sea la concreta sentencia que se haya dictado (primera instancia, apelación, casación), sino también en función de los criterios de admisión de recursos, cuyo conocimiento por los ciudadanos puede resultar complejo, dificultándose con ello la identificación del momento exacto a partir del cual pueden ejercer la acción (...). La dificultad de determinar apriorísticamente las reglas de impugnación de las resoluciones judiciales evidencia por sí sola que el criterio de la firmeza de la sentencia introduce un elemento de incertidumbre que no es compatible con el principio de seguridad jurídica (...). Aplicado este principio al concreto ámbito de la prescripción de acciones, cabe sostener que la determinación de las reglas de cómputo de plazos debe realizarse con arreglo a criterios claros y objetivos que permitan establecer de forma sencilla y fácilmente acreditable el momento en que tales plazos comienzan a correr.

Ocorre, sin embargo, que la fijación de la fecha en que una resolución adquiere firmeza depende, como se ha indicado, de las normas procesales en cada caso aplicables y del modo en que estas sean interpretadas por los órganos jurisdiccionales, a quienes corresponde adoptar la decisión de admitir o inadmitir el recurso con arreglo a los criterios que corresponda seguir.

Siendo ello así, cabe concluir que la exigencia de certeza y predictibilidad que se deriva del mencionado principio de seguridad jurídica no queda suficientemente atendida si se impone el criterio de firmeza de la sentencia, criterio que, como se ha razonado, no viene impuesto por la sentencia que el informe de la Abogacía del Estado de 24 de febrero de 2023 invoca”.

3.2 Excepciones

Expuesta la regla de principio, el Consejo ha reconocido ciertas excepciones que justifican la determinación de un *dies a quo* distinto, a causa de factores diversos.

3.2.1

Dificultades probatorias

Sucede que, en no pocas ocasiones, el expediente administrativo elevado por la autoridad consultante al Consejo para su dictamen está incompleto, de modo que no consta la fecha de notificación de la resolución que pone fin al proceso.

En algunos casos, el Consejo ha procedido a la devolución del expediente para que sea completado con la documentación correspondiente que permita verificar dicha fecha (v. gr., dictamen n.º 1484/2023, de 18 de enero). En otros supuestos (muchas veces cuando la tramitación acumula tal retraso que el principio de justicia material impone resolver con celeridad sin la demora de meses o años que supone devolver el expediente por antecedentes), el Consejo dictamina a partir del expediente incompleto, si en este hay indicios suficientes que permitan deducir aproximada y razonablemente el *dies a quo*. Por ejemplo, en el dictamen n.º 572/2018, de 19 de julio, la resolución que ponía fin al proceso judicial era una sentencia dictada en casación por el Tribunal Supremo (que es firme desde su fecha, al ser de suyo insuplicable, firmeza que no se declara posteriormente). Constaba su fecha, pero no la de su notificación. Dado que la reclamación se había interpuesto 20 meses después de la fecha de la STS, el Consejo concluyó que era razonable presumir que se había interpuesto fuera de plazo, por lo que propuso a la autoridad consultante la desestimación de la reclamación por extemporánea.

Siendo este un caso más excepcional, reviste particular interés a los efectos de la presente crónica el dictamen n.º 32/2019, de 14 de febrero:

“Recordaba el dictamen número 391/2017 que, desde el punto de vista del derecho de defensa, lo verdaderamente importante para que comience a correr el plazo de prescripción de la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración es, tal como ha tenido ocasión de subrayar la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 25 de enero de 2000, el momento en que el interesado tiene conocimiento de la sentencia, dado que es entonces cuando sabe que el evento lesivo se ha consumado y, por tanto, cuando debe considerar si ejercer su derecho a indemnización por daños.

La fecha relevante para poder ejercer la acción -y, por tanto, el *dies a quo* para computar el plazo de prescripción- es, como regla general, la de la notificación de la sentencia o de la resolución que permite al interesado entablar la acción de responsabilidad (o, como máximo, la de su firmeza), pero no la de la declaración de esa firmeza ni la de no-

tificación del auto de firmeza (en este sentido, véase el dictamen de 14 de enero de 2016, expediente n.º 991/2015).

En este caso, el *dies a quo* debe situarse en la fecha de notificación de la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional de 11 de mayo de 2016, por la que se le absolvía de varios delitos y se le condenaba por el de tenencia ilícita de armas. A pesar de no constar la fecha de la notificación de la citada sentencia, ha de entenderse que ésta se produjo pocos días después de su publicación, en todo caso, siempre antes de la fecha en la que se decretó su firmeza (el 20 de junio de 2016). Dado que el escrito de reclamación tuvo entrada en el Ministerio de Justicia el 26 de junio de 2017, cabe entender presentada fuera del plazo de un año al que se refiere la ley”.

Es decir, se parte de la premisa de que la firmeza siempre será posterior a la fecha de notificación de dicha resolución.

3.2.2 Interrupción de la prescripción

Como es notorio, uno de los principales defectos del régimen administrativo de la prescripción es que no aclara si cabe suspenderla o interrumpirla, ni qué hechos o actos jurídicos llevan aparejados esos efectos, como sí sucede en derecho civil. Lo cierto es que esta laguna viene colmándose, en ocasiones, por aplicación supletoria del artículo 1973 del Código Civil (precepto, además, interpretado de forma extensiva, dada su parquedad), añadiendo la pendencia procesal.

Así, el Consejo admite que el interesado pueda interponer su reclamación cuando se le notifique una sentencia no firme, siempre y cuando en la misma se encuentren ya identificados todos los elementos fácticos y jurídicos que le permitan construir su pretensión resarcitoria frente a la Administración. Ahora bien, el plazo de un año se interrumpe si, tras la interposición, dicha resolución es recurrida en segunda o tercera instancia (se entiende, por una parte procesal distinta del reclamante). Así se expresaba el dictamen n.º 1054/2013, de 28 de noviembre:

“Ciertamente, ese plazo de prescripción puede quedar interrumpido si, por hechos o actos posteriores, la sentencia absolutoria o sus pronunciamientos quedan en una situación de pendencia (por ejemplo, por interposición de un recurso)”.

Ahora bien, este efecto interruptivo solo se produce si el resultado de dicho recurso puede afectar a la situación jurídica del reclamante. Por ejemplo, si dicho reclamante es un reo absuelto en primera instancia penal, pero el Ministerio Fiscal recurre dicha absolución pidiendo su condena por la ins-

tancia superior. En cambio, si el recurso le es totalmente ajeno, carecerá de dicha virtualidad interruptiva respecto de su reclamación (en el mismo ejemplo, si el Fiscal recurre la absolución de otros encartados, pero no la del reclamante), como sucedió en la consulta despachada por el dictamen n.º 1016/2006, de 13 de julio.

3.2.3

Casos singulares cuando el proceso judicial no termina por sentencia ni auto de sobreseimiento

Siendo estos dos tipos de resoluciones el modo más habitual de concluir los procesos judiciales, sucede en algunos casos que no llegan a recaer, lo que es anómalo desde la óptica procesal. En esta tipología podemos situar el caso del dictamen n.º 647/2014, de 11 de septiembre, relativo a una reclamación por dilaciones indebidas en un juicio ordinario de menor cuantía en el que no se había dictado sentencia tras doce años de proceso civil. El juez pospuso varias veces la práctica de la prueba, se ausentó sin motivo de varias sesiones y cambió de destino sin haber dictado sentencia. Cuando el nuevo magistrado titular le reclamó las actuaciones, que se había llevado con él, el titular anterior se negó, dejando al juzgado sin posibilidad de dictar sentencia. Así las cosas, las partes terminaron presentando un escrito al juzgado por el que, principalmente, interponían una reclamación por funcionamiento anormal, y, subsidiariamente, desistían mutuamente de sus pretensiones y solicitaban la homologación judicial de un acuerdo transaccional para poner fin al proceso. Si bien el Consejo reconoció que dicha reclamación debería haberse presentado al Ministerio de Justicia y no ante el órgano judicial, aplicó el principio *favor acti* para computar el plazo de un año desde la fecha de presentación de ese escrito ante el juzgado, y concluir que la reclamación se había interpuesto en plazo.

3.2.4

Casos singulares en los que ha de esperarse a una resolución judicial o procesal posterior a la sentencia o al auto de sobreseimiento

En esta categoría se agrupan una serie de supuestos que tienen en común la insuficiencia de la sentencia o del auto de sobreseimiento, que por alguna razón no contienen todos los elementos fácticos y jurídicos que permitan al solicitante construir su pretensión resarcitoria frente a la Administración. Por

ello, se hace necesario esperar a una resolución (judicial o procesal) posterior que sí termine de fijarlos.

Fue el caso del dictamen n.º 752/2021, de 31 de marzo, que despachó la consulta relativa a un juicio laboral por despido nulo. Si bien la sentencia dictada en suplicación fijaba el salario diario, no cuantificaba el total de salarios de tramitación a abonar. Por ello, el Consejo identificó como *dies a quo* la fecha de una providencia dictada posteriormente ya en sede de ejecución de sentencia, que sí fijaba el importe total a abonar.

También cabe citar el dictamen n.º 557/2015, de 2 de julio, en el que se señaló como *dies a quo* la fecha de notificación de una providencia de la Audiencia Provincial por la que se abonaba el periodo pasado en prisión preventiva no seguida de condena a otra causa penal ejecutoria que estaba cumpliendo el reclamante.

Finalmente, destaca el conjunto de resoluciones cuya fecha de notificación se emplea como *dies a quo* por ser la última actuación que obra en el expediente. Es el caso de las que notifican al entonces justiciable, luego reclamante, la inadmisión del recurso que interpuso contra una sentencia o un auto desfavorable, agotando las instancias procesales disponibles y levantando el efecto interruptivo de la prescripción antes señalado. Así, fue el caso del dictamen n.º 866/2016, de 3 de noviembre, respecto de una providencia que le comunicó la inadmisión de su recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, o del dictamen n.º 1168/2015, de 18 de febrero de 2016, respecto a una diligencia de ordenación que notificó al justiciable la inadmisión de su recurso de casación por el Tribunal Supremo⁷.

4

Bibliografía

Cano Campos, T. (2019). El comienzo del plazo para reclamar los daños causados por la Administración: el tópico de la *actio nata*. *Revista de Administración Pública*, 210, 175-216.

Cano Campos, T. (2025). *El comienzo del plazo de prescripción para reclamar los daños causados por la Administración*. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 120, 39-71.

García de Enterría, E. y Fernández, T. R. (2015). *Curso de Derecho Administrativo II* (14.ª ed.). Civitas-Thomson Reuters.

7. En estos dos casos, cabría preguntarse si se trata de excepciones a la regla general o de aplicaciones un tanto peculiares de la misma, si se entiende que las citadas providencia y diligencia de ordenación son las resoluciones que pusieron fin a los respectivos procesos judiciales para los reclamantes. No obstante, se trata de resoluciones interlocutorias que no entran en el fondo de la cuestión, por lo que parece más razonable entender que la resolución que puso fin al proceso fue la sentencia o el auto de sobreseimiento sucesiva e infructuosamente impugnado.