

**CADUCIDAD DE LA ACCION Y PRESCRIPCION
DEL DERECHO EN LA JURISPRUDENCIA
DEL TRIBUNAL SUPREMO
(Comentario a la STS, Sala IV, de 22-VII-1986)**

Como dijera SANTAMARÍA PASTOR, «el tema de los términos y plazos de las actuaciones procesales es uno de los problemas claves de la praxis jurídica o, cuando menos, el que más constantes preocupaciones proporciona a los profesionales del Derecho en su cotidiano quehacer; preocupaciones que en el campo jurídico-administrativo se multiplican de forma insospechada desde el momento que el simple acceso a la jurisdicción contenciosa está plagado de obstáculos» (1). Por si fuera poco difícil la posición del particular, ocasionada por la fugacidad de los plazos de interposición de recurso en el ámbito del proceso contencioso, una errónea y reiterada interpretación jurisprudencial ha venido a hacerla más gravosa. Consiste ésta en una desmesurada valoración de los efectos de la caducidad de la acción procesal, que ha llegado a identificarla con la prescripción del propio derecho subjetivo. Caducada la acción, se ha dicho, se extingue el derecho material. Tan drástico criterio supone someter la existencia misma del derecho a un plazo de vida muy efímero, con las nefastas consecuencias que ello implica para los particulares. Pese a que, ya hace muchos años, la doctrina procesalista abandonó las teorías monistas que identifican acción con derecho, la jurisprudencia administrativa ha permanecido ajena a tal progreso.

Una primera cuña a tan injustificada actitud fue introducida en materia de haberes de los funcionarios. En efecto, ya la STS de 31 de enero de 1931 afirma que la única limitación temporal para entablar la acción de reclamación de haberes por parte del funcionario es la de cinco años, estipulada en el artículo 25 de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911, para la prescripción de créditos contra el Estado. A esta sentencia siguieron varias otras en el mismo sentido (así, las de 8 de abril de 1933; 23 de noviembre de 1964; 14 de febrero de 1967; 28 de mayo y 4 de noviembre de 1969; 26 de enero de 1970; 16 de enero de 1971; 28 de febrero, 29 de mayo y 6 de julio de 1972, etc.). En todos estos fallos, el TS acoge la distinción entre caducidad de la acción procesal y prescripción del derecho material, no admitiendo la reiterada alegación, por parte del abogado del Estado de turno, de la excepción

(1) Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, *El problema de los plazos en el recurso contencioso-administrativo. ¿Prescripción o caducidad?*, núm. 58 de esta REVISTA, pág. 185.

de acto consentido, pretendidamente fundada en la ausencia de impugnación en el breve plazo procesal. Bien es cierto que el entrar a juzgar sobre el fondo del asunto, salvando tales obstáculos procesales, venía a veces facilitado por la posterior denegación de la *causa petendi*.

Afirmada la jurisprudencia por tan numerosas sentencias, su aplicación, sin embargo, se ha visto sistemáticamente reducida al estrecho ámbito de los haberes de los funcionarios, en aplicación del más amplio plazo fijado por el artículo 25 de la citada Ley. La doctrina del acto consentido y la suplantación del plazo de prescripción del derecho por el plazo de caducidad de los recursos ha seguido imperando en el resto de las decisiones del TS. Brevísimos paréntesis a tan generalizada interpretación fue marcado por la serie de sentencias (13 de febrero y 16 de noviembre de 1960 y 29 de enero y 8 de febrero de 1963) dictadas con motivo del pago de indemnizaciones resultantes de las expropiaciones que la Conferencia Hidrográfica del Tajo realizara para la construcción del pantano de Buendía. Los afectados exigieron el pago de intereses por demora por el tiempo transcurrido entre la ocupación y el pago. La defensa de la Administración excepcionó la extemporaneidad de la reclamación. Sin embargo, el TS declaró que el derecho al cobro de los intereses no había prescrito al momento de plantear la reclamación y, por tanto, deben abonarse a tenor del plazo de cinco años fijado por el artículo 25 de la Ley de Administración y Contabilidad. Pero esta decisión fue sólo eso: un paréntesis en la habitual interpretación de signo contrario, cuya crítica ha venido realizando la doctrina. Excelente ejemplo en este sentido es el lúcido comentario de GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ en su *Curso de Derecho Administrativo* (2).

En este estado de cosas, la sentencia que nos ocupa bien podría suponer un auténtico *leading case* que, rompiendo con el limitado círculo en el que se ha movido la correcta aplicación de la distinción entre caducidad de la acción y prescripción del derecho, la hiciera extensiva a todos los derechos subjetivos puros en el ámbito administrativo. La claridad con que se expresan los considerandos de la misma así lo hacen suponer.

El supuesto de hecho es el siguiente. El Ayuntamiento de Palma de Mallorca otorgó la concesión administrativa sobre la publicidad en determinados mercados municipales a una empresa publicitaria. Durante treinta y tres meses, el objeto de la concesión se vio suspendido por la necesidad de realizar obras en dichos mercados. En ese período, el Ayuntamiento condonó el pago del canon mensual que el concesionario debía de pagar. Posteriormente, por resolución fechada el 30 de diciembre de 1981, el Ayuntamiento acuerda declarar la caducidad de la concesión. Tal acuerdo municipal, previo agotamiento sin éxito de la vía administrativa, dio lugar al correspondiente recurso contencioso-administrativo ante la Sala de la Audiencia Nacional. Esta dictó su sentencia, con fecha de 4 de octubre de 1984, confirmando el acto recurrido, pero

(2) *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, 4.ª ed., Madrid, 1984, págs. 584 y ss.

condenando al Ayuntamiento de Palma de Mallorca a pagar a la empresa recurrente la indemnización correspondiente a los daños y perjuicios derivados de la suspensión forzosa del objeto de la concesión durante los referidos treinta y tres meses de duración de las obras. Tal sentencia fue recurrida en apelación, ante la Sala IV del Tribunal Supremo, por el Ayuntamiento de Palma de Mallorca. Esta instancia resolvió por sentencia de 22 de julio de 1986, de la que fue ponente GONZÁLEZ NAVARRO.

El contenido de la sentencia que ahora nos ocupa afronta dos cuestiones distintas. Una de carácter sustantivo, referida a la procedencia o no de indemnizar daños y perjuicios a la empresa concesionaria, y otra de carácter procesal. La primera de ellas, resuelta en el mismo sentido que la Audiencia Nacional, es decir, en favor de la empresa de publicidad, ofrece menor interés. Enorme trascendencia tiene, a nuestro juicio, la resolución del aspecto procesal. Ante la petición de indemnización por parte de la empresa concesionaria, el Ayuntamiento de Palma de Mallorca opuso, ya en primera instancia, la excepción de acto consentido y firme, fundada en la no interposición de recurso en plazo por parte de la empresa concesionaria. El TS desestima tal pretensión, pasando, por tanto, a juzgar sobre el fondo de la cuestión. Los argumentos de la desestimación, recogidos en el considerando segundo de la sentencia que nos ocupa, se mueven en una doble línea. La primera de ellas es de alcance particular, referido concretamente al supuesto de hecho. Se basa en la afirmación de que es al cumplirse el término extintivo de la concesión cuando procede practicar la liquidación correspondiente a la relación jurídica que se extingue. Por tanto, aunque pudiera existir un plazo individualizado para la reclamación de la indemnización por daños y perjuicios derivados de la suspensión del objeto de la concesión, esta pretensión puede también formularse dentro de la global liquidación de la relación jurídica, sin que pueda entenderse que la caducidad sobre la primera opción perjudique, mediante una interpretación de acto consentido, la segunda posibilidad.

La segunda línea argumental tiene un alcance que puede hacerse extensible a infinidad de supuestos. De aquí su importancia. La propia sentencia lo califica como «el principal argumento para rechazar la petición de inadmisibilidad del recurso». La claridad con que se expresa el considerando segundo de la sentencia nos permite ir haciendo referencia literal a sus mismos términos. El núcleo de la argumentación consiste en señalar que «la falta de impugnación en plazo no puede nunca perjudicar un derecho material que tiene conforme a la Ley una vida más larga. La técnica de la preclusión hay que entenderla referida a potestades o a cargas procesales, pero no a acciones materiales». Con toda nitidez se está dando acogida a la distinción entre caducidad de la acción y prescripción del derecho reclamada por la doctrina, y cuya influencia sobre el fallo puede advertirse incluso en sus términos literales (3). Es

(3) En efecto, en el citado *Curso de Derecho Administrativo* de GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ se puede leer que «la falta de impugnación en plazo no puede perjudicar el derecho material al que la ley otorga una vida más larga».

interesante destacar que ya el propio ponente de la sentencia, señor GONZÁLEZ NAVARRO, se pronunciara en este sentido en un artículo escrito en 1965 (4). En efecto, puede leerse en el citado escrito que «la caducidad del procedimiento administrativo deja incólume los derechos, a menos que otros institutos, como el de la prescripción, los hayan extinguido» (5). Páginas más adelante concluye diciendo que «no cabe duda, pues, que la llamada caducidad del procedimiento y el instituto de la prescripción juegan por separado. Si no hubiese transcurrido el plazo para que queden extinguidos los derechos que sirvieron de base a la petición deducida en el procedimiento caducado, su titular podrá incoar en cualquier momento un nuevo procedimiento para hacer efectivo aquel derecho» (6). Muchos años han transcurrido desde la formulación doctrinal hasta que se ha aplicado en la práctica judicial. Pero quizá por ello tenga ahora una mayor importancia, al suponer su acogida la ruptura de una posición que se había ido fortaleciendo con el transcurso de los años y que sólo se había excepcionado en los casos antes citados. De éstos se hace eco la propia sentencia, afirmando que «ya este Tribunal Supremo se ha pronunciado decididamente en este sentido en materia de retribuciones funcionariales». Pero no queda aquí la mención y se añade algo que si bien era obvio para la doctrina, no lo había apreciado así la jurisprudencia, como es la afirmación de que «ninguna razón impide aplicar esta doctrina a otros ámbitos del actuar administrativo».

Esta última aseveración, en la que reside gran parte de la fuerza de la sentencia, viene asentada en cuatro pilares argumentales. Los tres primeros sólo se mencionan y es en el cuarto donde la sentencia se detiene algo más. En efecto, aquéllos se recogen tan sólo en un par de líneas, justificando la aplicación del criterio ya mantenido por el TS en materia de haberes de los funcionarios en que «así lo impone un elemental principio de equidad, lo reclama también el valor justicia que informa nuestro ordenamiento y lo demanda el principio de tutela efectiva de los derechos». El cuarto de los argumentos requiere una mayor atención por parte del Tribunal. Entendemos que también en este punto la sentencia bebe directamente de la doctrina formulada por GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, pues son ellos los únicos que han desarrollado el argumento y, además, la redacción literal de la sentencia ofrece, de nuevo, claras similitudes. El argumento consiste en señalar que de admitirse la confusión entre caducidad de la acción y prescripción del derecho se estaría reduciendo a pura semántica una serie de artículos en los que el propio ordenamiento administrativo establece plazos de prescripción de derechos más amplios que los fugaces plazos de caducidad de la acción. Así, por ejemplo, el artículo 122.2 de la LEF establece, a propósito de la indemnización a que está obligada la Administración

Como se ve, la frase es literalmente recogida en la sentencia, y lo mismo sucede en otros puntos.

(4) FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO, *La llamada caducidad del procedimiento administrativo*, núm. 45 de esta REVISTA, págs. 191 y ss.

(5) *Op. cit.*, pág. 199.

(6) *Op. cit.*, pág. 225.

por los daños que su actividad pueda causar a los particulares, que «el derecho de reclamar prescribe al año del hecho que lo motivó». De igual manera, el plazo de cinco años establecido en el apartado *d*) del artículo 64 de la LGT para la prescripción del derecho a la devolución de ingresos indebidos, y el de igual duración fijado por el artículo 46 de la LGP para el cobro de créditos frente a la Administración, quedaría, en la práctica, desvirtuado por la sobreposición de los brevísimos plazos de impugnación. «Tan categórica declaración legal —dicen los citados autores— puede resultar de hecho suplantada si se hiciesen prevalecer frente a ella los plazos mucho más cortos de los recursos configurados como plazos preclusivos de caducidad» (7).

Finalmente, y como corolario de toda esa serie de argumentaciones, el TS termina señalando «que promover una acción de indemnización no es ejercitar una potestad o una carga procesal. Y como ni el interés general ni el buen funcionamiento de los servicios públicos pueden justificar la prevalencia de los fugaces plazos procesales sobre los más largos de vida de los derechos materiales, es claro que hay que dar razón al sentenciador de primera instancia cuando, rechazando la existencia de obstáculos procesales, entra a conocer del fondo del asunto». Para el caso concreto que da lugar a la sentencia, el Tribunal indica que habrá de regir el plazo de quince años para prescripción de acciones personales, establecido en el artículo 1964 del Código Civil.

La clara decisión con que el TS resuelve la cuestión y la diversidad y firmeza de sus argumentos permiten pensar que el mismo razonamiento es extensible a futuras sentencias en que se plantee la cuestión. Podría, por tanto, concluirse la capital importancia de esta sentencia, que podría marcar un giro definitivo, corrector del erróneo planteamiento jurisprudencial reiterado hasta el momento. Mayor trascendencia tendrá esta nueva orientación cuando lo que se ventilen sean derechos fundamentales, dado su carácter de imprescriptibles, según ha sentado el TC y recogen algunas normas, como el apartado tercero del artículo 1 de la Ley Orgánica de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.

Se encontraría en esta doctrina una concreta aplicación de dos principios generales del derecho fundamentales en el ámbito administrativo. El primero sería el de la interpretación antiformalista de la LJ, según el cual «los requisitos formales se instituyen para asegurar el acierto de las decisiones jurisdiccionales y su conformidad con la justicia, no como obstáculos que hayan de ser superados para alcanzar la realización de la misma» (8). El segundo es el principio de la interpretación más favorable al derecho del administrado al enjuiciamiento jurisdiccional de los actos administrativos (9). Ambos principios contribuyen a fortalecer

(7) *Curso...*, pág. 585.

(8) Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *El principio antiformalista en la LJ*, núm. 57 de esta REVISTA, pág. 186.

(9) Sobre este punto es fundamental el trabajo de GARCÍA DE ENTERRÍA, *El principio de la interpretación más favorable al derecho del administrado al enjuicia-*

los cimientos de un Estado verdaderamente democrático, uno de cuyos sillares es, precisamente, el de la máxima judiciabilidad de la actuación administrativa. En esta sentencia se comprueba, una vez más, la veracidad de la excelente visión de GONZÁLEZ PÉREZ, según el cual «la experiencia demuestra que una magistratura capacitada puede administrar una justicia impecable con un instrumento procedimental deficiente» (10).

José María MICHAVILA NUÑEZ

miento jurisdiccional de los actos administrativos, núm. 42 de esta REVISTA, páginas 267 y ss.

(10) Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *El Administrado*, Madrid, 1966, pág. 69.