



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 101/1999

La Laguna, a 4 de noviembre de 1999.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con *la Propuesta de Orden resolutoria del expediente de reclamación de indemnización, formulada por S.F.H., por los presuntos daños causados al haberse anulado en vía judicial una Resolución de la Dirección General de Trabajo (EXP. 91/99 ID)\*.*

## FUNDAMENTOS

### I

1. Por la Presidencia del Gobierno se solicita Dictamen preceptivo (instado al amparo de lo dispuesto en los arts. 10.6 de la Ley 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo; 22.13 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado; y 12 del Reglamento de los Procedimientos en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Decreto 429/1993, de 26 de marzo, RPAPRP) en relación con la Propuesta de Resolución culminatoria de expediente de responsabilidad patrimonial, incoado por S.F.H. por daños cuya realización imputa a la anulación en vía judicial de la Resolución de la Dirección General de Trabajo de la entonces Consejería de Trabajo y Función Pública de 20 de septiembre de 1994, autorizando la extinción del contrato de trabajo.

2. La Propuesta de Resolución resuelve desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por extemporaneidad de la reclamación, en base a las siguientes consideraciones:

A. Si la fecha inicial del cómputo era la del 21 de enero de 1998 (fecha de la Sentencia, 51/98 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de

---

\* **PONENTE:** Sr. Millán Hernández.

Justicia de Canarias, aunque notificada el 10 de febrero de 1998, dictada en recurso 165/95), el término para interponer la reclamación vencería el 21 de enero de 1999 (10 de febrero de 1999, si tomamos la fecha de notificación), por lo que la presentación de la reclamación el 10 de mayo de 1999 sería extemporánea.

B. A mayor abundamiento, se hace constar que el 14 de diciembre de 1998, fecha de la Resolución en la que se desestimó una reclamación de salarios, se le indicó al ahora reclamante el procedimiento correcto a seguir "si lo que se pretendía era una indemnización por el funcionamiento de los servicios públicos, sin que el interesado, encontrándose en aquella fecha en plazo, ejercitara dicha acción".

## II

1. El adecuado análisis de la Propuesta de Resolución exige el relato de los hechos que constan en el expediente administrativo.

Mediante la mencionada Sentencia 51/1998, se anula la Orden de la Dirección General de Trabajo en cuanto autorizaba la extinción de la relación laboral al incluir en ella al reclamante, médico de la empresa, por las razones que se recogen en la fundamentación de la citada Sentencia.

Notificada la Sentencia al interesado el 10 de febrero de 1998 y a la empresa el 16 de junio de 1998, el reclamante interesó de ésta la readmisión, petición que fue denegada. Esta denegación suscitó la incoación de los Autos 286/1998, ante el Juzgado de lo Social nº 1, de los que resultó la Sentencia de 9 de julio de 1998 (notificada el 14 de julio de 1998), que a) declara improcedente el despido; b) condena a la empresa a readmitir o a indemnizar; y c), en cualquier caso, condena a indemnizar desde la fecha de despido hasta la notificación de la presente resolución.

La empresa demandada interpone recurso de suplicación que es desestimado confirmándose, en consecuencia, el pronunciamiento de instancia.

Con fecha 20 de marzo de 1998 el reclamante presenta nueva demanda judicial ante el orden jurisdiccional social, contra la empresa y la Administración autonómica dictándose Sentencia el 19 de marzo de 1999, según la cual, y con base precisamente en la citada STS de 13 de diciembre de 1990 concluye: A) el reclamante tiene derecho a una indemnización; B) esa indemnización no tiene que ser abonada por la empresa; C) la responsabilidad deberá ventilarse en el correspondiente procedimiento.

Con fecha 26 de noviembre de 1998, el reclamante presenta reclamación previa a la vía judicial laboral contra la Administración autonómica por el referido concepto; que es desestimada en la medida en que la reclamación previa no es la vía procedimental adecuada, sino la que ordena la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC) y el RPAPRP, en materia de responsabilidad patrimonial.

El 10 de mayo de 1999 se presenta la reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial que es considerada por la Propuesta de Resolución como extemporánea, pues se toma como cómputo inicial la fecha de la Sentencia 51/98 (vid. apartado 2).

2. Lógicamente, la cuestión nuclear que se ventila es determinar cuándo debe entenderse el inicio del cómputo del plazo para reclamar y, en conexión con ello, si ha habido o no interrupción de la prescripción.

Desde luego, parece razonable que mientras "existan actuaciones judiciales es obvio que, constituyendo cuestión prejudicial tales actuaciones en tanto no se dicte un Auto de sobreseimiento o una sentencia firme, no es posible el comienzo del cómputo del plazo de un año" [Dictamen del Consejo de Estado (DCE) de 30 de octubre de 1980]. Ahora bien, si bien determinadas actuaciones judiciales tienen el efecto de alterar el plazo hábil para ejercer la "acción indemnizatoria contra la Administración (...)" (DCE de 12 de enero de 1989), ello sólo ocurrirá cuando la acción judicial haya sido dirigida a "declarar la responsabilidad del Estado, siquiera subsidiaria" (*ibidem*), de forma que no procederá el efecto interruptivo de la prescripción cuando el objeto del proceso no tenga coincidencia con el propio de la reclamación administrativa. En esta tesitura, para la admisión de la eficacia interruptiva deberá acreditarse el concurso de tal identidad de objeto.

Por otra parte, debe efectuarse una interpretación flexible del instituto de la prescripción, de forma que sin sacrificio de la seguridad jurídica atienda a razones de justicia material.

Todas las actuaciones judiciales pertenecen al ámbito contencioso administrativo (sentencia 51/1998) y, fundamentalmente, al orden social. Es más, por dos ocasiones se hizo cuestión de la competencia de jurisdicción y en las dos ocasiones las respectivas sentencias concluyeron que al ser una relación jurídico-laboral y al estar

reclamándose cantidad económica era el citado el orden jurisdiccional competente. Sin perjuicio de que en el origen de tales procesos estuviere la Resolución de la Dirección General que trabajo, cuya regularidad jurídica fue el objeto de la citada Sentencia 51/1998.

Las Sentencias de 9 de julio de 1998 y de 5 de marzo de 1999 (dictada en suplicación de aquélla) no efectúan pronunciamiento expreso en relación con esa indemnización. Tal circunstancia sólo aconteció en la Sentencia 227/1999, de 19 de marzo de 1999 (sobre reclamación de cantidad) concluyendo que la indemnización debe articularse a través de procedimiento distinto del judicial de reclamación de cantidad al amparo de las normas procesales del orden social. Fue a partir de este momento (7 de abril de 1999, fecha de notificación de la sentencia 277) cuando el ahora reclamante conoce que la vía judicial no era la idónea; y hace responsable de la indemnización a la Administración Pública.

Se desprende de lo dicho hasta el momento que la fecha inicial del cómputo para reclamar en modo alguno puede ser la que se sostiene en la Propuesta de Resolución ya que la actuación judicial no terminó hasta el 7 de abril de 1999, fecha de la notificación de la Sentencia 277/1999, de 19 de marzo, que fue aquella sentencia que establece claramente que la vía seguida hasta este momento (el orden jurisdiccional social) no era la idónea para plantear la reclamación. De ser ello así, es indudable que la reclamación de indemnización (entrada el 18 de mayo de 1999) se encuentra dentro del plazo de un año establecido en el art. 142.5 LPAC.

Hasta el último momento, el reclamante tenía la expectativa de que el orden de lo social diera plena satisfacción a su pretensión. Por ello, es a partir de aquí cuando debe computarse el plazo inicial.

Por otro lado, el escrito de reclamación previa del interesado es posterior a la sentencia de instancia (9 de julio de 1998), pero anterior a la sentencia dictada en suplicación contra aquélla (5 de marzo de 1999). La Administración en vez de encausar adecuadamente la reclamación (en la que claramente subyace la petición de indemnización) a lo que la obliga el principio *pro actione*, la inadmite e indica que la vía es la de reclamación administrativa de la LPAC y del RPAPRP.

Pero, en esta eventualidad, la reclamación (que, en efecto, debe entenderse como reclamación administrativa) no es extemporánea. Justamente es lo contrario, pues se anticipa incluso a la sentencia de suplicación.

En cualquier caso, no ha habido en ningún momento interrupción y el reclamante siempre ha sostenido su pretensión de reclamación, más aún teniendo en cuenta la Doctrina del Consejo de Estado, sobre esta materia, que señala:

Cuando se han seguido "actuaciones judiciales", el plazo de un año "comienza a computarse a partir de la decisión judicial que ponga fin con carácter definitivo el proceso correspondiente" (DCE de 20 de diciembre de 1982). Las "actuaciones judiciales interrumpen el plazo, de prescripción" (DDCE de 28 de marzo de 1985 y de 21 de julio de 1988); y que "en virtud del principio *pro actione* la Administración debe proceder a la conversión de la instancia y despachar como una petición de responsabilidad patrimonial (...) lo que la interesada formuló como una reclamación previa a la vía judicial civil" (DCE de 16 de febrero de 1984), por lo que procedía también la conversión de la reclamación previa de cantidad del reclamante de fecha 24 de noviembre de 1998.

3. Por todo ello, aún siendo inadecuada la vía jurisdiccional elegida por el reclamante en lugar de incoar el procedimiento de responsabilidad patrimonial, lo cierto es que la materia objeto de controversia se encuentra atribuida a órganos jurisdiccionales distintos (contencioso-administrativo y social). Las complejas fronteras existentes entre los diversos órdenes jurisdiccionales competentes, unido al hecho de que la acción en el orden social se interpone por considerarse "necesaria" (aunque luego se demuestra lo contrario) llevan a considerar que la reclamación se presenta dentro de plazo. Máxime, cuando la doctrina de este Consejo, mantenida en reiterados dictámenes, viene estableciendo que el plazo establecido para instar la responsabilidad patrimonial de la administración pública debe computarse de modo flexible, antiformalista y favorable al interesado.

En definitiva, este Consejo no aprecia la concurrencia en el presente supuesto de la prescripción del derecho a reclamar frente a presuntas lesiones producidas por el funcionamiento de los servicios públicos.

En consecuencia, procedería que se admitiera la reclamación planteada y previos los actos de instrucción legalmente establecidos -entre ellos el Dictamen de este Consejo-, se resolviera el fondo de la cuestión planteada.

## CONCLUSIONES

1. La Propuesta de Orden no se ajusta a Derecho ya que no ha prescrito el derecho a reclamar por presunta responsabilidad patrimonial de la Administración, tal como se expresa en la fundamentación del presente Dictamen.

2. Procede, en consecuencia, realizar la actuación de instrucción pertinente y entrar, en su caso, a resolver, con libertad de criterio, sobre la reclamación planteada.