

27979 Pleno. Sentencia 209/1997, de 27 de noviembre de 1997. Recurso de amparo 4.222/1994. Contra Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo recaída en recurso contencioso-administrativo formulado contra la denegación, por silencio administrativo, de la petición de reclamación de daños y perjuicios presentada ante el Ministerio de Relaciones con las Cortes y Secretaría del Gobierno. Supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva: determinación del plazo de prescripción de acciones. Votos particulares.

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Álvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carlos Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, y don Tomás S. Vives Antón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 4.222/94, interpuesto por doña María Nieves García Moreno, representada por el Procurador de los Tribunales don José Luis Barneto Arnaiz y defendida por el Letrado don Miguel Mancebo Monge contra Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 18 de noviembre de 1994, en recurso formulado contra la denegación por silencio administrativo, de la petición de reclamación de daños y perjuicios presentada ante el Ministerio de Relaciones con las Cortes y Secretaría del Gobierno. Han intervenido, el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado en defensa de la Administración demandada, siendo Ponente el Magistrado don Pedro Cruz Villalón, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Juzgado de Guardia de esta capital el 27 de diciembre de 1994, doña María Nieves García Moreno, bajo la representación procesal del Procurador de los Tribunales Sr. Barneto Arnaiz, interpuso demanda de amparo constitucional contra la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (Sección Sexta), de 18 de noviembre de 1994, recaída en el recurso contencioso-administrativo núm. 241/90, en única instancia, por entender que la referida resolución judicial resulta contraria al derecho a la tutela judicial efectiva que consagra el art. 24.1 C.E.

2. El recurso tiene su origen en los siguientes antecedentes de hecho:

a) El Consejo General de Colegios Oficiales Farmacéuticos de España interpuso recurso contencioso-administrativo contra la Orden Ministerial de 10 de agosto de 1985 («Boletín Oficial del Estado» núm. 196, del 16) por la que se fijaba el nuevo margen profesional de las Oficinas de Farmacia. Por Sentencia de 4 de julio de 1987, la Sala Tercera del Tribunal Supremo estimó el recurso y acordó declarar la nulidad de la disposición administrativa impugnada.

b) El día 7 de julio de 1987, la mencionada Sentencia fue notificada al Consejo General de Colegios Oficiales Farmacéuticos de España, único recurrente.

c) El día 5 de noviembre de 1987 fue publicada en el «Boletín Oficial del Estado» (núm. 265), la Orden de 30 de septiembre de 1987, por la que se hacía pública la parte dispositiva de la antedicha Sentencia.

d) La ahora demandante de amparo presentó su reclamación indemnizatoria —nacida de la anterior resolución judicial— el día 5 de julio de 1988, esto es, un año y un día después de la fecha de la Sentencia.

e) Contra la desestimación presunta de su reclamación interpuso recurso contencioso-administrativo que fue tramitado ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo (Sección Sexta) y resuelto por Sentencia de 18 de noviembre de 1994, cuya anulación pretende el demandante de amparo. En esa Sentencia el Tribunal Supremo desestimó el recurso interpuesto al considerar que el actor había presentado su reclamación indemnizatoria extemporáneamente. En efecto, a criterio del Tribunal Supremo, el plazo de un año legalmente previsto para exigir de la Administración los daños y perjuicios sufridos por el recurrente debe computarse de fecha a fecha y, siendo el *dies a quo* del citado plazo el de la lectura y publicación de la Sentencia (es decir, el 4 de julio de 1987), el recurrente debería haber presentado su reclamación —a más tardar— el 4 de julio del año siguiente y no, como así hizo, el día 5 de ese mismo mes y año.

3. Estima la demandante que la interpretación realizada por el Tribunal Supremo en cuanto al cómputo del referido plazo, es manifiestamente arbitraria y carece de toda lógica, implicando una denegación de justicia contraria al art. 24.1 C.E. A su criterio, la interpretación es irrazonable y arbitraria porque, en primer lugar, la denominada «lectura y publicación» de la Sentencia es un acto que, aunque contemplado en la Ley, carece de toda realidad práctica, siendo en la actualidad un vestigio histórico, por lo que las partes únicamente tienen conocimiento efectivo de la misma el día en que les es debidamente notificada, lo que no ocurrió, como queda expuesto, hasta el 7 de julio de 1987.

Más aún, en casos como el presente, en los que los reclamantes no fueron partes directas en el recurso y, por tanto, a ellos no les fue directamente notificada la resolución judicial, el *dies a quo* para el cómputo del plazo de un año debe de ser el de la fecha de publicación de la Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado» que es el que da la debida publicidad a la misma y el momento a partir del cual los reclamantes pueden tener conocimiento real de los derechos que se pudieran derivar del pronunciamiento judicial (art. 1.969 y 1.971 C.C.).

Al no hacerlo así, el Tribunal Supremo no sólo tomó como fecha de referencia un acto (el de lectura y publicación) en la práctica inexistente, sino que, además, con tal interpretación, exige al demandante de amparo un conocimiento sobre los contenidos de la Sentencia que le resulta en todo caso imposible, denegándole su derecho a la tutela judicial efectiva y al amparo de los órganos jurisdiccionales por un motivo formal y mediante una interpretación arbitraria y carente de toda lógica.

En estas circunstancias, la cuestión relativa al cómputo de los plazos, que es materia de legalidad ordinaria, adquiere relevancia constitucional (STC 245/1993). En definitiva solicita que se tome como *dies a quo*, o bien la fecha en que se publicó la Sentencia antecedente en el «Boletín Oficial del Estado», o en el último caso la de notificación al Colegio recurrente, fecha en que la Sentencia se hizo realmente pública.

En cualquiera de los dos supuestos, la demanda jurisdiccional que motiva estas actuaciones se habría interpuesto en plazo.

4. Mediante providencia de fecha 8 de mayo de 1995 la Sección acordó admitir a trámite la demanda.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 51 de la LOTC, se requirió a la Sala Tercera del Tribunal Supremo para que remitiera en el plazo de diez días testimonio de las actuaciones, y procediera al emplazamiento del Abogado del Estado, con entrega de la copia del escrito de demanda, para que en diez días pudiera comparecer en este proceso constitucional.

5. En virtud de providencia de 11 de septiembre de 1995, la Sección acordó tener por recibido el testimonio de las actuaciones remitidas por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, así como tener por personado y parte al Abogado del Estado, que lo solicitó mediante escrito presentado en este Tribunal el 12 de mayo anterior.

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 52 de la LOTC, se acordó también dar vista de todas las actuaciones por un plazo común de veinte días al Ministerio Fiscal, al Abogado del Estado, y al solicitante de amparo, para que en dicho término pudieran formular las alegaciones que estimaran pertinentes.

6. El Abogado del Estado presentó sus alegaciones mediante escrito que tuvo su entrada en este Tribunal el 28 de septiembre de 1995, solicitando la desestimación de la demanda.

Tras señalar que la Sentencia impugnada se limita a reiterar la doctrina contenida en la Sentencia del T.S. de 15 de octubre de 1990 y en las, al menos, sesenta y cinco Sentencias que se dictaron ese mismo año en el mismo sentido.

De acuerdo con esa doctrina, el hecho que motiva la indemnización, siguiendo la dicción del art. 40.3 de la LRJAE (entonces vigente), es la anulación de la disposición reglamentaria (acto jurídico), cuya aplicación produce un efecto dañoso para el recurrente. En este caso, la disposición sería la Orden de 10 de agosto de 1985 que restringió de forma ilícita las ganancias de los farmacéuticos, según declaró la Sentencia del T.S. de 4 de julio de 1987, dictada en recurso directo a instancia del Consejo Superior de Colegios Oficiales de Farmacéuticos.

La lesión indemnizable es, en consecuencia, el daño patrimonial antijurídico, si bien cuando, como en este caso, se trata de lesiones patrimoniales imputables a disposiciones o actos ilegales, la antijuridicidad sólo adviene con la firmeza del pronunciamiento jurisdiccional anulatorio de la disposición o acto recurridos, pues así lo dispuso la Ley, en el margen que la propia Constitución (art. 106) concedió al legislador.

Cuando el Tribunal Supremo dicta la Sentencia en primera y por tanto única instancia, la Sentencia deviene firme el mismo día en que se dicta, por aplicación supletoria del art. 365 de la L.E.C., en relación con las D.A. sexta de la L.J.C.A., corriendo a partir de ese momento el plazo del año para exigir la correspondiente indemnización, plazo que la doctrina califica de forma mayoritaria de «prescripción» y no de caducidad, como dice la letra del precepto. En esta misma línea, la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de septiembre de 1990 citada aplica la doctrina de la *actio nata*, que únicamente puede referirse a los supuestos de prescripción, y en cuya virtud, se concluye que la acción para exigir la responsabilidad nace con la publicación y firmeza de la Sentencia donde se declara la nulidad del acto administrativo o disposición general origen o causa de la responsabilidad patrimonial, con independencia de cuál sea la fecha en la que los posibles afectados tuvieron conocimiento de la misma y de que hubieran sido parte o no en el procedimiento en el que se anuló la disposición que generó el perjuicio.

La STS se apoya en el artículo 1.969 del Código Civil, interpretando que el nacimiento de la acción indemni-

zatoria se produce con la publicación y firmeza de la Sentencia. Aunque el Tribunal Supremo en el uso de sus facultades en orden a interpretar y aplicar la ley, pudiera haber fijado el *dies a quo* del cómputo en otra fecha, como la de notificación de la Sentencia o la de publicación en el «Boletín Oficial del Estado», esa es una cuestión de legalidad ordinaria, ajena a los planteamientos constitucionales, en la medida en que el razonamiento del Tribunal Supremo no puede calificarse de irrazonable, arbitrario o ilógico.

El criterio seguido por el Tribunal Supremo viene confirmado por el art. 1.971 del Código Civil, que sorprendentemente y sin base alguna invoca la recurrente. Sin embargo, no cita el único precepto que pudiera favorecer su tesis (art. 1.968.2 del C.C.), que hace referencia al ejercicio de acciones «desde que lo supo el agraviado», ciertamente previsto para otro supuesto distinto.

Finalmente, concluye afirmando, aunque la cuestión no se planteara en la demanda, que es perfectamente compatible sostener que la publicidad formal de la Sentencia invalidatoria de un Reglamento es presupuesto de sus efectos generales y que el plazo del año para reclamar la indemnización ha de iniciarse desde la fecha de la firmeza de la Sentencia. Por otra parte, desde el plano del Derecho Administrativo de la responsabilidad de la Administración, sería difícil defender criterios distintos sobre el cómputo inicial del plazo de reclamación según se anulara una disposición reglamentaria o un acto administrativo (que puede tener destinatarios plurales y, a veces, afectar a más personas que una disposición). Sólo en el caso de que durante el plazo de prescripción no hubiera existido publicidad alguna de la Sentencia, podría tener acogida la tesis del recurrente, y esta circunstancia debe descartarse expresamente, pues la Sentencia anulatoria de la Orden fue difundida en medios profesionales por el Consejo Superior de Colegios Farmacéuticos, y además consta su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» de 5 de noviembre de 1987, por lo que el recurrente tuvo tiempo más que suficiente para decidir el planteamiento de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

7. La recurrente en amparo formuló sus alegaciones mediante escrito que tuvo su entrada en este Tribunal el 29 de septiembre de 1995, en el que dio por reproducidas las formuladas en la demanda, destacando que hasta el día en que fue notificada a las partes personadas, la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 4 de julio de 1987, por la que se declaraba la nulidad de la Orden de 10 de agosto de 1985, la citada resolución judicial únicamente podía ser conocida por quien la dictó. En consecuencia, fijar, como hace la Sentencia impugnada, el cómputo del plazo para recurrir, antes de que se pudiera tener noticia del hecho del que nace la acción, atenta directamente contra el derecho a la tutela judicial efectiva.

Concluye citando en apoyo de su tesis el art. 1.969 del Código Civil que consagra el principio de que «no se puede ejercitar un derecho si se desconoce la existencia del mismo».

8. El Ministerio Fiscal, mediante escrito que tuvo su entrada en este Tribunal el 9 de octubre de 1995, interesó la estimación de la demanda y consiguiente otorgamiento del amparo, anulando la Sentencia impugnada para que el T.S. dicte otra en la que entre a conocer el fondo del asunto planteado.

En opinión del Ministerio Público debe otorgarse el amparo solicitado, sin que constituya un obstáculo para ello el que este Tribunal mediante providencias dictadas por unanimidad haya inadmitido asuntos idénticos al presente por carecer de contenido constitucional al tratarse el tema debatido de una cuestión de legalidad ordinaria

resuelto de manera razonable por el Tribunal Supremo. Como se dijo en los AATC 85/1992 y 338/1992, la virtualidad de las providencias se agotan en la inadmisión en ellas decretada.

Para el Fiscal es clara la concurrencia de un error patente en el Tribunal Supremo al fijar el *dies a quo* del cómputo del plazo, pues así debe calificarse la exigencia de que deba correrse un plazo antes que el hecho que lo motiva pueda llegar al conocimiento del recurrente. La lectura de la audiencia pública de la Sentencia no pasa de ser una ficción, como reconoce la propia Sala Tercera del Tribunal Supremo en su auto de 1 de julio de 1994, obrante en autos.

A este respecto, la redacción del art. 1.969 del C.C. no deja lugar a la duda cuando afirma que el plazo para el ejercicio de las acciones se contará «desde el día que pudieron ejercitarse», y de acuerdo con lo dispuesto en el art. 40.3 de la L.R.J.A.E., debe concluirse que el hecho que motiva la indemnización es la Sentencia del T.S. de fecha 4 de julio de 1987. En el caso de seguirse hasta sus últimas consecuencias la tesis de la Sentencia impugnada, podría ocurrir que si la Sentencia tardara más de un año en ser notificada, cualquier reclamación sería imposible por extemporánea.

Invocó, en apoyo de su tesis, la doctrina de este Tribunal relativa a la necesidad de interpretar las normas que regulan el acceso al proceso en la forma más favorable para su ejercicio (ATC 261/1992), tachando la interpretación del Tribunal Supremo de contraria al principio *pro actione*.

9. Por providencia del Pleno de fecha 11 de noviembre actual se acordó, conforme dispone el art. 10 k) de la LOTC y a propuesta de su Presidente, recabar el conocimiento del presente recurso de amparo.

10. Asimismo por providencia de 25 de noviembre de 1997 el Pleno acordó señalar el día 27 del mismo mes y año para la deliberación y votación del presente recurso.

II. Fundamentos jurídicos

Único.—La presente demanda de amparo es idéntica a la recientemente resuelta por el Pleno de este Tribunal en la STC 160/1997, a cuyos fundamentos jurídicos debemos remitirnos, con idéntica conclusión desestimatoria.

Tal y como allí se afirmara, «la aplicación realizada por los Jueces y Tribunales de los plazos de prescripción y caducidad (...) sólo adquiere, por excepción, relevancia constitucional desde la perspectiva del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 C.E.) en los tres siguientes supuestos: en primer lugar, en aquellos casos en los que dicha interpretación haga imposible en la práctica el ejercicio de la acción (así, en los supuestos que dieron lugar a las SSTC 262/1988, 47/1989 y 220/1993); en segundo lugar, cuando en la determinación de dicho plazo se incurra en un error patente (así en el caso que motivó nuestra STC 201/1992); y, en tercer lugar, cuando se apoye en un razonamiento puramente arbitrario o, lo que es igual, sencillamente absurdo (como consecuencia de nuestra doctrina general sobre las resoluciones judiciales manifiestamente arbitrarias: SSTC 89/1992, 245 y 322/1993, entre otras)» (fundamento jurídico 5.º). Descartada la concurrencia de cualquiera de estas circunstancias en la resolución recurrida, así como de cualquier voluntarismo selectivo en la interpretación seguida por el órgano judicial (fundamentos jurídicos 6.º y 7.º), el amparo entonces pedido, al igual que el que da lugar al presente recurso, debía ser denegado.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintisiete de noviembre de mil novecientos noventa y siete.—Álvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Vicente Jimeno Sendra.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carlos Viver Pi-Sunyer.—Enrique Ruiz Vadillo.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Firmados y rubricados.

Voto particular concurrente que formula el Magistrado don Fernando García-Mon y González-Regueral a la Sentencia dictada en el recurso de amparo, abogado al Pleno, núm. 4.222/94 y al que se adhiere el Magistrado don José Gabaldón López

Me remito en su integridad al voto particular concurrente que con esta misma fecha he formulado a la Sentencia desestimatoria del recurso de amparo núm. 904/94, en el que, estando conforme con el fallo y, en buena medida, con su fundamentación jurídica, razono que, en mi criterio, al remitirnos a la STC 160/1997 que resuelve un caso idéntico al que ahora enjuiciamos, hemos debido destacar con mayor claridad y de forma expresa que la desestimación de estos recursos de amparo obedece principalmente a que las infracciones en ellos denunciadas no entrañan vulneración de ningún derecho fundamental susceptible del amparo constitucional, sino que las Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo que se impugnan en estos recursos, han resuelto la excepción de prescripción planteada en el proceso por la parte demandada en términos que, por ser de legalidad ordinaria, no corresponde revisar a este Tribunal.

Madrid, a veintisiete de noviembre de mil novecientos noventa y siete.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—José Gabaldón López.—Firmados y rubricados.

Voto particular que formulan los Magistrados don Vicente Jimeno Sendra, don Enrique Ruiz Vadillo y don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera a la Sentencia recaída en el recurso de amparo núm. 4.222/94

La Sentencia de la que ahora disintimos es una consecuencia directa de la STC 160/1997, cuya fundamentación jurídica se aplica expresamente. El Voto Particular que incorporamos a aquella STC 160/1997 («Boletín Oficial del Estado» núm. 260, suplemento del correspondiente al 30 de octubre de 1997, páginas 79 y siguientes) lo damos aquí por reproducido para apoyar nuestra discrepancia.

Seguimos pensando, en suma, que «una pseudo publicación, 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».

Madrid, a veintisiete de noviembre de mil novecientos noventa y siete.—Vicente Jimeno Sendra.—Enrique Ruiz Vadillo.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Firmados y rubricados.