

El comienzo del plazo de prescripción para reclamar los daños causados por la Administración*

Determination of the *dies a quo* for claiming damages caused by the public administration

Tomás Cano Campos

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad Complutense de Madrid

ORCID: 0000-0003-2268-968

RESUMEN: El criterio para determinar el comienzo del plazo de prescripción para reclamar los daños causados por la Administración tiene una enorme relevancia práctica y resulta esencial para organizar adecuadamente el régimen jurídico de la prescripción extintiva o liberatoria. El presente trabajo destaca la importancia del tema, analiza su deficiente regulación en la legislación de procedimiento administrativo común y aboga por la necesidad de establecer una regulación más clara que adopte expresamente el criterio subjetivo o del conocimiento tanto de los hechos que fundamentan la pretensión resarcitoria como de la Administración responsable del daño.

ABSTRACT: The criterion for determining the *dies a quo* for claiming damages caused by the public administration is of enormous practical relevance and essential for properly organizing the legal system of prescription of actions for claiming damages. This paper highlights the importance of this issue, analyzes its deficient regulation in common administrative procedure legislation, and advocates the need for clearer regulations that expressly adopt the subjective criterion or the criterion of knowledge of the facts that support the claim for compensation and of the Administration liable for the damage.

* Grupo de Investigación número 931089 de la Universidad Complutense de Madrid. Instituto de Derecho Europeo de Integración regional de la Universidad Complutense de Madrid (IDEIR). El presente texto es una ampliación de la ponencia defendida en la IV Jornada de la Revista Andaluza de Administración Pública «Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas», celebrada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla los días 26 y 27 de junio de 2025, así como una actualización (resumida) de otro trabajo anterior publicado, con un título parecido, en la *Revista de Administración Pública* n° 2010, 2019, pp. 175-216.

Recibido: 18-09-2025

Aceptado: 31-10-2025

PALABRAS CLAVE: responsabilidad patrimonial de la Administración, prescripción, pretensión resarcitoria, *dies a quo*, *actio nata*

KEY WORDS: Public administration liability, prescription, compensation claim, *dies a quo*, *actio nata*.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. - II. LAS REGLAS SOBRE EL INICIO DEL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN PARA RECLAMAR LOS DAÑOS EXTRA CONTRACTUALES EN LA LPAC. - III. PRIMERA REGLA: LA PRODUCCIÓN DEL HECHO O LA MANIFESTACIÓN DE SU EFECTO LESIVO. - IV: SEGUNDA REGLA: EL *DIES A QUO* EN LOS DAÑOS CORPORALES (Y MATERIALES) CONTINUADOS: 1. La distinción entre daños permanentes y daños continuados. - 2. Daños inmediatos y daños diferidos. - 3. Los daños sobrevenidos: daños posteriores nuevos o agravación de los daños ya indemnizados. - V. TERCERA REGLA: EL COMIENZO DEL CÓMPUTO DEL PLAZO EN LOS DAÑOS DERIVADOS DE LA ANULACIÓN DE ACTOS O DISPOSICIONES GENERALES. VI. LA RECURRENTE INVOCACIÓN DE LA *ACTIO NATATA*: La vinculación de las reglas de la LPAC a la teoría de la *actio nata*. - 2. La absurda invocación de la *actio nata* en los daños de carácter continuado. - VII. LOS REQUISITOS PARA QUE COMIENZE EL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN: LA POSIBILIDAD DE EJERCER LA PRETENSIÓN Y EL CONOCIMIENTO DE LOS HECHOS QUE LA FUNDAMENTAN: 1. El nacimiento de la pretensión resarcitoria y la posibilidad de su ejercicio. - 2. El conocimiento de los hechos que fundamentan la pretensión y de la Administración responsable. - VIII. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

I. INTRODUCCIÓN

La LPAC establece un plazo de prescripción de un año para reclamar los daños causados por la Administración. Con el establecimiento de un plazo de prescripción se trata de evitar que el deudor esté expuesto indefinidamente a que el acreedor ejercite su derecho contra él. En nuestro caso, se trata de impedir que los particulares puedan reclamar en cualquier momento a la Administración por los daños que les ha causado¹.

¹ Con la prescripción extintiva (o liberatoria) se trata de garantizar la paz jurídica ya que pone un límite a la litigiosidad al impedir el ejercicio de pretensiones antiguas. Por todos, DIEZ-PICAZO L. (2007: 36) (2014:34), En sentido similar, ALBALADEJO GARCÍA, M. (2004:19).

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. Conviene precisar que, aunque el criterio para establecer el comienzo del plazo de prescripción aparenta ser un tema menor, en realidad constituye un elemento de una enorme relevancia práctica (en muchos procedimientos y procesos es el *thema decidendi* principal) y resulta una de las claves para organizar adecuadamente el régimen jurídico de la prescripción tanto en los daños extracontractuales como contractuales².

La LPAC contempla una pluralidad de reglas deficientes e incompletas sobre el comienzo del plazo de prescripción de un año que establece. Deficientes, porque algunas de tales reglas únicamente se refieren a los daños corporales cuando deberían referirse también a los de carácter material o patrimonial. Incompletas, porque en ocasiones se centran en el hecho lesivo cuando lo importante, como todo lo relacionado con la responsabilidad extracontractual, es la manifestación del daño y el conocimiento de su alcance.

Las reglas que establece dicha Ley, además, parecen derivarse de la teoría de la *actio nata*, según la cual el plazo de prescripción sólo comienza a correr cuando ha nacido la acción (*actio nondum natae non praescribitur*). Esta teoría, que se invoca de forma recurrente y tópica, se ha convertido en una cláusula de estilo de la que parecen derivar todas las demás reglas, pero, como se verá, se trata de una teoría parcial, superada y, en ocasiones, hasta mal invocada.

El esquema que voy a seguir para sostener tales afirmaciones es el siguiente. En primer lugar, analizaré las diversas reglas sobre el inicio del plazo de prescripción contenidas en la LPAC. Después me referiré al significado de la *actio nata*, su constante invocación y algunas de las incoherencias en las que se incurre al hacerlo. Concluiré subrayando los requisitos que realmente deben concurrir para que comience el plazo de prescripción de la pretensión resarcitoria y la necesidad de que se recojan

² Lógicamente, cuanto más largo es el plazo de prescripción menos importancia tiene el criterio utilizado para la determinación del *dies a quo*. Véase ZIMMERMANN, R. (2008: 147); MARÍN LÓPEZ, M. J. (2014: 31, 53).

expresamente en la Ley³. No me ocuparé, sin embargo, ya que es algo distinto, del derecho a exigir el pago de la indemnización reconocida por acto administrativo o sentencia firme. Aquí estamos ante una obligación de la Administración líquida y reconocida, cuyo plazo de prescripción es de 4 años a contar desde la fecha de su reconocimiento [art. 25.1.b) de la LGP].

II. LAS REGLAS SOBRE EL INICIO DEL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN PARA RECLAMAR LOS DAÑOS EXTRA CONTRACTUALES EN LA LPAC

Tanto la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 como la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 fijaban el inicio del plazo de prescripción (aunque esta última hablaba de caducidad) para reclamar los daños causados por la Administración en la producción del hecho lesivo⁴.

Esta regla fue mantenida parcialmente por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que, siguiendo a la jurisprudencia, introdujo algunas matizaciones o reglas especiales, que también ha mantenido la actual regulación⁵.

En la actualidad, el art. 67.1 de la LPAC dispone en su párrafo 1º que:

³ Utilizaré el término *pretensión* (entendida como el derecho subjetivo o facultad de exigir a otro una acción u omisión) en vez del procesal de *acción* (derecho de acceso a los Tribunales para recabar la tutela de un derecho o interés o del mero respeto de la legalidad en el caso de las acciones populares), porque la idea hoy claramente dominante es que el objeto de la prescripción extintiva es la pretensión y, por lo tanto, es una institución de naturaleza material y no procesal. No obstante, en el apartado relativo a la teoría de la *actio nata* utilizaré también el término acción. La *propuesta de Código Civil de 2018*, de la Asociación de Profesores de Derecho Civil, establece en su art. 611-1 (que lleva precisamente como rótulo «La pretensión, objeto de la prescripción») que: «La pretensión, entendida como el derecho a reclamar de otro una acción u omisión, prescribe tras la expiración del plazo previsto legal o convencionalmente». En la doctrina, véase F. PANTALEÓN PRIETO, F. (1995): «objeto de la prescripción son las pretensiones. La pretensión se define como la facultad de exigir de otro una acción u omisión [...] los derechos de créditos son pretensiones. No lo son, en cambio, los derechos absolutos; de la violación de los derechos absolutos nacen pretensiones. Los derechos absolutos no prescriben. Son sólo las pretensiones nacidas de su violación las que se encuentran sujetas a prescripción, la producción de la cual no afecta al derecho absoluto de que se trata» (pp. 5008-5009).

⁴ El art. 122.2 de la primera disponía que: «*El derecho a reclamar prescribe al año del hecho que lo motivó*», mientras que el artículo 40.3 de la segunda señalaba que «*el derecho a reclamar caducará al año del hecho que motive la indemnización*».

⁵ Su art. 142.5 establecía lo siguiente: «*En todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. 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*».

«Los interesados sólo podrán solicitar el inicio de un procedimiento de responsabilidad cuando no haya prescrito su derecho a reclamar»⁶.

Y establece estas dos reglas para determinar cuándo comienza a correr el plazo de prescripción de un año que establece:

«El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo comenzará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas».

El párrafo 2.º del propio art. 67.1 establece una tercera regla para la determinación del *dies a quo*:

«En los casos en los que proceda reconocer el 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»⁷.

Se trata de reglas bien conocidas y de cuya aplicación práctica contamos con numerosísimos ejemplos en la jurisprudencia y en la doctrina de los órganos consultivos. Pero, como ya he adelantado, son reglas técnicamente deficientes, ya que no recogen adecuadamente los requisitos que realmente deben concurrir para que comience a correr el plazo de prescripción de la pretensión resarcitoria. Para demostrarlo conviene analizar con cierto detenimiento cada una de tales reglas.

III. PRIMERA REGLA: LA PRODUCCIÓN DEL HECHO O LA MANIFESTACIÓN DE SU EFECTO LESIVO

La primera regla que contempla el art. 67.1. 1º de la LPAC, como se acaba de señalar, establece que la pretensión resarcitoria prescribe al año de *«producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse el efecto lesivo»*. Esta regla parece referirse únicamente a los daños materiales o patrimoniales, pues el siguiente inciso de ese mismo párrafo establece una segunda regla para los daños personales o no patrimo-

⁶ La redacción de este apartado es incorrecta porque, en rigor, los interesados no solicitan la iniciación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial ya que lo inicia la presentación misma de su solicitud.

⁷ El párrafo 3º del art. 67.1 establece una cuarta regla para los daños derivados de las leyes declaradas inválidas, en cuyo caso el plazo prescribe al año de la publicación oficial de la sentencia del TC o del TJUE que declara la invalidez. Pero no me ocuparé de ella por la similitud que guarda con la regla del art. 67.1. 2ª y porque, en tales casos, los daños no los causa la Administración.

niales, cuyo plazo comenzaría a correr «desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas»⁸. Pero, como veremos, estas dos reglas se aplican a ambos tipos de daños.

El precepto habla de hecho lesivo y de acto que motiva la indemnización. Cuando los daños deriven de un acto administrativo, esta primera regla se aplicaría únicamente a aquellos que no han sido anulados, pues el art. 67.1. 2º establece una regla especial (la tercera) para los actos anulados. Por ejemplo, encajaría en esta primera regla la denegación conforme a derecho de un acto favorable contrario a un comportamiento previo de la Administración que ha generado en el particular la confianza legítima de que su contenido sería otro y ello le ha causado un daño. La Administración vulnera y defrauda lícitamente la confianza que había generado en el particular, pero tiene que indemnizar los gastos que éste ha realizado en la creencia de que la actuación previa de la Administración era correcta⁹. En realidad, en estos casos, el daño no lo causa el acto legal de la Administración sino su actuación previa y errónea que generó la confianza en el particular, aunque el efecto lesivo sólo se manifiesta, y el particular sólo lo conoce, cuando la confianza que la Administración generó con esa previa actuación se ve defraudada con el acto posterior conforme a derecho que se aparta de ella. Lo que se resarce en este caso no es la pérdida de la ganancia esperada (interés positivo), sino los daños derivados de los actos de disposición que habrían dejado de realizarse (gastos e inversiones) o se habrían realizado (ganancias derivadas de una empresa alternativa) si el perjudicado hubiera sabido desde el principio que no obtendría la ventaja (el denominado interés negativo)¹⁰.

⁸ Los daños materiales o patrimoniales son aquellos que afectan a un bien de índole económica, mientras que los personales o no patrimoniales son los que inciden en los diversos bienes de la personalidad. Dentro de estos últimos se distinguen los daños corporales, que afectan al cuerpo de la persona (vida e integridad psicofísica) de los daños que afectan a los bienes extracorpóreos (dignidad, libertad, honor, intimidad, imagen, creatividad), que suelen denominarse daños morales. Tanto los daños patrimoniales como los no patrimoniales producen consecuencias perjudiciales (perjuicios) que pueden ser de índole personal o de índole patrimonial: el dolor que causa la destrucción del cuadro favorito es una consecuencia extrapatrimonial de un daño material; el lucro cesante causado por unas lesiones impeditivas es una consecuencia patrimonial de un daño corporal. Sobre esto, MEDINA CRESPO, M. (1999: 25-45); MEDINA ALCOZ, L. (2009: 70 y ss.); CANO CAMPOS, T. (2013: 117-118). En la jurisprudencia es muy clarificadora la STS (Sala de lo Civil) de 27 de julio de 2006 (ECLI:ES:TS:2006:5866).

⁹ Sobre la responsabilidad de la Administración en estos casos por la confianza que previamente ha generado, véase MEDINA ALCOZ, L. (2005: 341 y ss.); DIEZ SASTRE, S. (2012: 263 y ss.).

¹⁰ MEDINA ALCOZ, L. (2009: 399). Sobre los conceptos de interés positivo y negativo, vid. también HUERGO LORA, A. (1998), quien precisa —certainamente— que la distinción entre interés positivo y negativo no coincide con los conceptos de daño emergente y lucro cesante, pues tanto el interés negativo como el positivo incluyen los daños producidos y las ganancias dejadas de obtener, de modo que lo que diferencia a ambas nociones es la situación final en la que se intenta colocar al sujeto: la situación previa a la celebración del contrato en el caso del interés negativo, o la situación equivalente a su ejecución en el caso del positivo (pp. 236-237).

También cabe pensar en actos administrativos dictados de forma lícita por la Administración que causan un sacrificio individualizado a un particular que no tiene el deber de soportar. Por ejemplo, la orden de sacrificio de animales para evitar una epidemia cuando su dueño no es el perturbador¹¹. O la correcta adopción de una medida cautelar durante la tramitación de un procedimiento que concluye con la imposición de una sanción posteriormente anulada¹².

Esta primera regla del art. 67.1.1º de la LPAC también distingue entre la producción del hecho o acto lesivo y la manifestación del daño porque en ocasiones no hay simultaneidad entre ellos. Cuando el hecho lesivo y la manifestación del daño coinciden, no hay problema en tomar como *dies a quo* el de la producción del hecho o el dictado del acto, pues se trata de *daños inmediatos* al hecho que los produce. Pero si el daño se manifiesta con posterioridad, hay que estar a la fecha de la aparición del daño ya que se trata de *daños tardíos o diferidos*.

En el caso de hechos lesivos, si el daño es inmediato y no tiene carácter continuado, el *dies a quo* comienza desde la producción del hecho, pero porque en ese momento se manifiesta también el daño de forma definitiva, que es lo verdaderamente relevante a efectos del cómputo del plazo. En el caso de actos administrativos legales que causan un daño inmediato, se ha sostenido que la fecha no es la del momento de ser dictados, como parece apuntar el precepto, ni tampoco la de su notificación, sino la de la firmeza del acto, pues «hasta entonces es susceptible del recurso administrativo y contencioso-administrativo pertinente, a través del cual podrá declararse su legalidad o ilegalidad (lo que podría afectar a la estimación o no de la reclamación misma)»¹³. Pero, si el daño no es inmediato a la producción del hecho o al dictado del acto, hay que estar, como indica la propia regla, a la fecha de la manifestación del daño, lo que en el caso de los actos administrativos puede que no tenga lugar hasta

¹¹ Si el sujeto que sufre el perjuicio es perturbador, no tiene derecho a indemnización porque tiene el deber de soportar el daño: los perturbadores del orden público deben soportar los perjuicios que la Administración les ocasione al adoptar de medidas legales dirigidas a proteger dicho orden frente a la perturbación, pues tales medidas no hacen más que concretar en un supuesto determinado el deber general de no perturbar la salud. Véase REBOLLO PUIG, M. (1999: 266-267) (2014: 1683 y ss.); G. DOMÉNECH PASCUAL (2011: 15 y ss.).

¹² Es el caso del que se ocupa la SAN de 5 de noviembre de 2008 (ECLI:ES:AN:2008:4323) que reconoce el derecho a indemnización de los daños derivados del cierre cautelar de una discoteca durante tres años con ocasión de la tramitación de un procedimiento sancionador posteriormente anulado al estimarse un recurso de reposición. Tomo la cita de MEDINA ALCOZ, L. (2009: 102). Mas ejemplos en GONZÁLEZ PÉREZ, J. (2015: 406-409).

¹³ GARCÍA TREVÍJANO, E. (1998: 106).

que se proceda a su ejecución material¹⁴. Si el daño lo produce un reglamento legal, lo que no debe descartarse, se aplicarán estas mismas reglas¹⁵.

La primera regla del art. 67.1.1º de la LPAC no dice qué ocurre cuando los daños materiales son de carácter continuado, esto es, cuando se producen de forma prolongada en el tiempo y todavía no es posible determinar su exacto alcance. La LPAC se ocupa de los *daños continuados* en el inciso siguiente del propio art. 67.1.1º, estableciendo una segunda regla, pero sólo para los daños personales, ignorando que también los materiales pueden ser de ese carácter y que, por tanto, también a ellos se les ha de aplicar la misma regla. Veámosla.

IV. SEGUNDA REGLA: EL *DIES A QUO* EN LOS DAÑOS CORPORALES (Y MATERIALES) CONTINUADOS

El art. 67.1.1º LPAC establece una segunda regla para los daños personales¹⁶. En el caso de los daños de carácter físico o psíquico, dice dicho precepto: «*el plazo comenzará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas*».

¹⁴ La STS de 11 de febrero de 1999 (ECLI:ES:TS:1999:883) señaló que hay que distinguir entre el acto en sí y sus efectos, que se consuman con su ejecución, por lo que, en el caso del que se ocupa la sentencia, el plazo de prescripción no comienza con el acuerdo municipal ordenando retirar el cartel publicitario, ni con el acuerdo de ejecución subsidiaria, sino con la efectiva retirada del rótulo con la colaboración de los bomberos. En la doctrina, BLASCO ESTEVE, A. (1985: 207 y ss.); GARCÍA TREVÍJANO, E. (1998: 108-109); GONZÁLEZ PÉREZ, J. (2015: 433-434).

¹⁵ La STS de 7 de febrero de 2013 (ECLI:ES:TS:2013:464) establece que la determinación del *dies a quo* debe fijarse en el momento en que la parte conocía que la explotación minera pretendida no era viable en esos terrenos, lo que tiene lugar con la publicación de las Normas Subsidiarias de Planeamiento aprobadas por el Concejo de Gangas del Narcea que impedían la explotación minera pretendida en suelo urbanizable de especial protección. El recurrente sostenía que esa imposibilidad de la explotación tuvo lugar con posterioridad, cuando el informe de la Comisión de Urbanismo consideró que la explotación minera era un uso prohibido de acuerdo con la clasificación y calificación urbanística del suelo a ocupar. La sentencia también resulta de interés porque admite que la Administración alegue la prescripción en la vía judicial al contestar la demanda a pesar de que no la esgrimió en vía administrativa.

¹⁶ Entre las manifestaciones más importantes de este tipo de daños pueden citarse las lesiones permanentes o secuelas (deficiencias físicas y psíquicas, perjuicios estéticos, pérdida de autonomía personal, imposibilidad de realizar las actividades esenciales de la vida ordinaria), la incapacidad temporal o lesiones temporales (días de baja hospitalaria, días improductivos o no improductivos), el daño no patrimonial derivado de la muerte de un familiar, la pérdida del feto, de la posibilidad de tener relaciones sexuales (*ius in corpus*) o de la capacidad de procrear, el daño derivado de la frustración de la planificación familiar llevada a cabo (*wrongful conception* o anticoncepción fallida), el daño derivado de la falta de consentimiento informado en el ámbito sanitario, la lesión de los derechos de la personalidad (nombre, honor, intimidad, propia imagen, creatividad, etc.), el daño producido por la contaminación, etc. En rigor, el daño moral no individualiza una subcategoría de daño, sino que describe, entre los posibles perjuicios no patrimoniales, un tipo de perjuicio constituido por el dolor, la zozobra, el sufrimiento, etc. Véase CANO CAMPOS, T. (2013: 120). Sobre las vicisitudes de esta regla en el caso de los daños corporales, PAVEL, E. V. (2020: 163-178), con abundante bibliografía.

La regla es incompleta cuando menos por dos razones. En primer lugar, porque, desde un punto de vista temporal, no abarca todos los tipos de daños corporales que pueden darse. Solo se refiere a los denominados daños continuados, pero no se ocupa de los daños que pueden aparecer pasado cierto tiempo (daños tardíos) ni tampoco de la agravación de los daños ya indemnizados (daños sobrevenidos). Como se verá, para determinar el inicio del plazo en este tipo de daños (si no son continuados) hay que estar a la regla de la manifestación del efecto lesivo que prevé la regla anterior del propio art. 67.1.1º.

En segundo lugar, es incompleta porque se refiere únicamente a los daños físicos y psíquicos, obviando que también los daños materiales o patrimoniales pueden tener carácter continuado, lo que demuestra que el primer párrafo del art. 67.1 no establece una regla para los daños materiales y otra para los corporales, sino que las dos reglas que contiene se aplican tanto a los daños materiales como a los de carácter personal.

1. La distinción entre daños permanentes y daños continuados

Con relación a los daños corporales, la jurisprudencia y la doctrina de los órganos consultivos de la Administración han distinguido, a efectos de prescripción, entre *daños permanentes* y *daños continuados*. La distinción atiende al momento en que pueden valorarse o cuantificarse los daños, momento a partir del cual corre el plazo.

Los *daños permanentes* (o duraderos) son aquellos cuyo alcance puede ya determinarse porque se manifiestan de forma definitiva. Son daños determinados o consolidados, de modo que ya no varían por el transcurso del tiempo como consecuencia del hecho lesivo, aunque pueden hacerlo por factores ajenos. Tales daños pueden producirse de forma inmediata tras el hecho lesivo (amputación de una pierna o un brazo) o como consecuencia de la estabilización de daños de carácter continuado (secuelas). El plazo comienza a correr cuando se produce el daño o adquiere el carácter definitivo.

Los *daños continuados*, por el contrario, son aquellos que se prolongan en el tiempo, pero no es posible determinar su exacto alcance hasta que se estabilizan o consolidan y, por tanto, se convierten en permanentes o bien desaparecen. Son daños de producción sucesiva, por lo que no se manifiestan en su totalidad de modo inmediato. Su exacto alcance no puede determinarse mientras se estén causando o continúen produciéndose.

Hay que tener en cuenta que no todos los daños continuados se convierten en permanentes ya que pasado un tiempo pueden desaparecer: por ejemplo, lesiones que se curan y no dejan secuelas; exposiciones temporales al ruido; daños causados por la privación de la libertad durante un tiempo por error judicial o prisión preventiva que

luego termina en absolución por inexistencia del hecho imputado, etc. El plazo sólo comienza a correr cuando el daño se consolida y se torna en definitivo.

El TS ha hecho esta importante precesión acerca de la distinción entre daños permanentes y continuados:

«Se hace a los solos efectos de decidir si una acción está prescrita o no, para lo que se atiende al momento a partir del cual pudo valorarse la totalidad de los perjuicios causados por un determinado evento lesivo. Por eso, para clasificar un daño en una u otra categoría se atiende al momento en que pueden valorarse o cuantificarse esos perjuicios [...] lo que pretende es dar una respuesta a aquellos casos en los que no es posible valorar todos los perjuicios causados en el momento en que se produce el hecho generador del daño y en los que, por tanto, no puede tomarse esa fecha como “dies a quo” del plazo para reclamar. Y, desde luego, no es una distinción trazada en función «del carácter definitivo o perdurable del daño, pues tanto los daños “continuados” como los “permanentes” tienen esa naturaleza. Quiere ello decir que el hecho de que se prive al propietario de manera definitiva –o cuando menos, indefinida– de un derecho (el derecho a cazar, pescar y explotar la finca de otras formas), y el hecho de que, lógicamente, ese perjuicio se produzca todos los días y todos los años que dure esa situación (en los que no se podrá cazar, pescar, cultivar, etc.), no conlleva, sin más, que el daño sea de carácter “continuado”. Lo será si la cuantificación de los daños derivados de esa privación legal no pudo hacerse en el momento de promulgarse la Ley. Pero si pudieron determinarse y calcularse en esa fecha, entonces son daños de los que hemos llamado “permanentes”»¹⁷.

A propósito de esta distinción conviene hacer algunas precisiones conceptuales. Algunas sentencias, y con ellas muchos consejos consultivos, afirman que los daños permanentes son aquellos en los que *«el acto generador se agota en un momento concreto»*¹⁸. Esto no es así. Puede haber un daño permanente derivado de una actividad conti-

¹⁷ STS de 10 de enero de 2014 (ECLI:ES:TS:2014:39), que cita la doctrina de otras anteriores. La sentencia se refiere a un supuesto en el que se reclamaba por las pérdidas en los rendimientos agrícolas, cinegéticos, piscícolas, ganaderos y turísticos en unas fincas durante varios años agrícolas como consecuencia de la declaración de unas lagunas como reservas integrales zoológicas por parte de la Ley 2/1987, de 2 de abril, de Andalucía. En el caso analizado, concluye la sentencia, resulta claro que los perjuicios materiales *«podían haberse calculado ya desde un primer momento, de la misma manera que se cuantifica de una sola vez la privación definitiva del derecho de propiedad (o de cualquier otro) en los expedientes de expropiación forzosa, a pesar de que el propietario se ha visto privado de la finca de manera definitiva. La prueba de que este cálculo era posible es que desde aquella declaración legal no ha ocurrido nada que haya modificado un ápice la situación del propietario, o que haya condicionado de un modo u otro los parámetros o criterios que podrían haberse utilizado ya en aquel momento para calcular los perjuicios causados (salvo el transcurso del tiempo, claro, pero esto es inevitable y previsible y, además, consustancial a los daños “permanentes” y a los “continuados”, según ha quedado ya suficientemente explicado)»*.

¹⁸ SSTs de 30 de octubre de 2012 (ECLI:ES:TS:2012:7103) y de 31 de marzo de 2014 (ECLI:ES:TS:2014:1601). Entre las más recientes, SSTs de 4 de febrero de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:480) que recuerda otras anteriores.

nuada: por ejemplo, unas filtraciones prolongadas de agua que producen de inmediato la inutilidad o destrucción de la cosa; o unas radiaciones continuadas que dan lugar a lesiones que se estabilizan de inmediato y se convierten en secuelas.

Por su parte, los daños continuados se identificaban inicialmente con los casos en los que la acción dañosa se mantenía en el tiempo, pero también puede haber daños continuados derivados de un hecho instantáneo: administración de un fármaco que causa el deterioro gradual y progresivo de un órgano; contagio por contacto del virus del SIDA, del ébola o de la COVID-19; declaración del estado de alarma mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo¹⁹.

En los daños continuados lo determinante —a efectos de prescripción— es que dejen de producirse más daños y que los ya producidos tengan carácter definitivo. Por eso, el *dies a quo* no debe fijarse en la terminación de la actividad continuada si es de este tipo la que produce el daño, pues su cese no siempre supone que dejen de producirse los daños. En ocasiones, en efecto, finaliza la actividad, pero los daños continúan (por ejemplo: ya no estoy expuesto a las radiaciones de una antena, pero sigue el agravamiento de mi salud como consecuencia de ello). Y a la inversa: el hecho lesivo puede continuar, pero los daños son ya permanentes o definitivos (el bar de abajo sigue produciendo ruido, pero he insonorizado totalmente la vivienda y ya no me causa molestias). Lo relevante es el daño y el momento en que se produce o manifiesta su resultado definitivo, no el carácter (instantáneo o duradero) del hecho lesivo que lo produce. Cuando el *dies a quo* se vincula a la finalización de la actividad lesiva, es porque el carácter definitivo del daño depende directamente de dicha actividad, de modo que, finalizada ésta, los daños cesan o se convierten en definitivos, como sucede en materia de competencia desleal o vulneración del derecho al honor.

La distinción teórica entre daños continuados y daños permanentes es pacífica en la doctrina, pero su aplicación práctica requiere una consideración detenida de las circunstancias de cada caso concreto. Lo que no siempre es fácil. Además, en un único supuesto pueden concurrir ambas categorías. La poliomielitis se ha considerado daño permanente²⁰; también una parálisis cerebral causada a un recién nacido por sufrimiento fetal agudo por mala praxis²¹. Las enfermedades crónicas también se consideran daños permanentes o duraderos cuando hay un diagnóstico médico de la enfermedad crónica. Sin embargo, la hepatitis C y el SIDA son daños continuados

¹⁹ Sobre este último supuesto, entre otras, STS de 24 de abril de 2024 (ECLI:ES:TS:2025:1780), que considera que el plazo de prescripción para reclamar los daños ocasionados por la declaración del estado de alarma no comienza con la publicación de dicho Real Decreto, sino el día siguiente al fin de la vigencia de la última prórroga del estado de alarma.

²⁰ STS de 9 de octubre de 2012 (ECLI:ES:TS:2012:6568).

²¹ STS de 28 de febrero de 2007 (ECLI:ES:TS:2007:2796).

porque su evolución es imprevisible²². También la dictitis bacteriana y, en general, las enfermedades evolutivas o progresivas.

Más complejo es el caso de la talidomida, ya que su ingesta durante el embarazo provoca o puede provocar varios tipos de daños: los daños principales aparecidos en el momento del nacimiento constituidos fundamentalmente por malformaciones en las extremidades superiores e inferiores (daños permanentes), daños consecuenciales que se desarrollan a lo largo de la vida como consecuencia de esas malformaciones como artrosis, escoliosis, etc. (son daños tardíos) y, en fin, daños secundarios o tardíos que son secuela de las modificaciones patológicas del sistema nervioso, vascular o muscular²³. Los afectados reclamaron en 2012 por los primeros y la sentencia del Juzgado de 1ª Instancia de Madrid de 19 de noviembre de 2013 consideró que eran daños continuados y que la acción no había prescrito, pero la Audiencia Provincial (sentencia de 13 de octubre de 2014) y el TS (sentencia del Pleno 20 de octubre de 2015) consideraron que esos daños eran permanentes, por lo que la pretensión de reclamarlos había prescrito, sin perjuicio de que en el futuro los afectados pudieran ejercer nuevas pretensiones si se acreditan daños tardíos. La reciente STS de 21 de julio de 2023 (Sala de lo Civil) también se ocupa del tema (con relación a tres perjudicados que no reclamaron en el proceso anterior) y confirma igualmente que la pretensión había prescrito²⁴.

Como ya se ha adelantado, la distinción entre daños permanentes y continuados no sólo es aplicable a los daños corporales, sino también a los de carácter material o patrimonial, por lo que la regla que estamos analizando debería predicarse de ambos. Algunas sentencias así lo han precisado. El TS ha señalado que las inundaciones sufridas por los chopos de una finca durante varios años por filtraciones de agua procedentes del Canal de Castilla constituyen un supuesto de daños continuados porque los efectos lesivos se fueron agravando día a día hasta la pérdida total de la plantación (momento en el que se convierten en daños permanentes)²⁵. Otros ejemplos de daños continuados materiales serían la ocupación indebida de una finca por la Administración o la clausura y el precintado de un local durante el tiempo del cierre²⁶.

²² STS de 18 de enero de 2008 (ECLI:ES:TS:2008:94).

²³ Aunque se trata de una cuestión resuelta por la Jurisdicción civil, se cita aquí por su carácter ilustrativo de la tipología de los daños y porque en la contestación a la demanda (civil) se planteó el problema de la jurisdicción competente, que los demandados entendían era la contencioso-administrativa. Sobre el tema, SALVADOR CODERCH, P., GÓMEZ LIGÜERRE, C., RUBÍ PUIG, A., RAMOS GONZÁLEZ, S., TERRA IBÁÑEZ, A. (2014: 7); MARÍN LÓPEZ, M. J. (2016: 117-122); GÓMEZ LIGÜERRE, C., (2024: 366-381).

²⁴ Han comentado detenidamente esta sentencia, MARÍN LÓPEZ, M. J. (2023:44-56) y GÓMEZ LIGÜERRE, C. (2024: 375-381).

²⁵ STS 22 de marzo de 2005 (ECLI:ES:TS:2005:1779).

²⁶ Es el caso analizado por el dictamen núm. 154/2016, de 16 de junio, de la *Comissió Jurídica Assessora*, en el que se concluye, acertadamente, que el plazo comienza a correr no cuando se ordena el cierre

2. Daños inmediatos y daños diferidos

Desde el punto de vista temporal también hay que distinguir, como se ha anticipado, entre *daños inmediatos y daños diferidos o tardíos*. Generalmente el hecho lesivo causa de manera inmediata los daños, pero en otras ocasiones puede transcurrir un determinado período de tiempo entre el hecho lesivo y la manifestación del daño. En este caso, los daños son diferidos o tardíos. Se trata de daños latentes, pues se manifiestan tiempo después de la causa que los provoca.

Son ejemplos típicos de daños diferidos o tardíos los derivados de la ingestión o inhalación de determinados productos o sustancias (silicosis, asbestosis), los producidos por la exposición a productos radiactivos o nucleares, los que se manifiestan tiempo después de una intervención quirúrgica, o algunos de los daños producidos por la talidomida que no se manifiestan con el nacimiento.

Suelen ser daños de carácter no patrimonial, pero también pueden ser de carácter material (por ejemplo, aluminosis en un edificio o la utilización de materiales en la construcción que provocan defectos en el edificio años después). Pueden ser tanto permanentes como continuados. Un ejemplo de daño diferido continuado es el de un cuadro ansioso-depresivo que sufre una persona durante un tiempo, pero que aparece varios meses después de tomar un fármaco²⁷.

La Ley 25/1964, de 29 de abril, de Energía Nuclear, distingue claramente entre daños inmediatos y diferidos en su art. 67.1, a tenor del cual:

«El derecho a reclamar una indemnización en virtud de la presente Ley se extinguirá, si no se entabla la correspondiente acción, dentro del plazo de diez años, si se trata de daños inmediatos, y en el de veinte años si tienen la consideración de diferidos, conforme a lo que se declara en el último párrafo del artículo 46. A estos efectos se solicitarán los oportunos informes periciales sobre la naturaleza y la clase de los daños reclamados».

El último párrafo del art. 46 dispone que, tanto en el caso de daño nuclear producido por accidente en la instalación nuclear, como por accidente en el resto de las actividades:

«queda admitida la distinción entre daño inmediato y daño diferido, según que el mismo se produzca, advierta o se conozca al responsable dentro del plazo de diez años, a contar desde que el accidente tuvo lugar, o fuera de dicho plazo, respectivamente».

del local sino cuando la orden se deja sin efecto y se abre de nuevo, pues sólo en ese momento se concretaron definitivamente los efectos lesivos y, por tanto, es posible conocer en sus dimensiones fácticas y jurídicas el alcance de los perjuicios causados por el cierre.

²⁷ Dictamen del Consejo de Estado de 17 de julio de 2008 (exp. núm. 956/2008).

Lógicamente, el *dies a quo* del plazo para ejercer la acción de responsabilidad en este tipo de daños no es el de la producción del hecho lesivo, sino aquel en el que se manifiesten los daños (regla primera) o, en caso de que los mismos sean continuados, desde que se determine su alcance o se conviertan en definitivos (regla segunda).

3. Los daños sobrevenidos: daños posteriores nuevos o agravación de los daños ya indemnizados

En algunas ocasiones puede darse la circunstancia de que, una vez indemnizados los daños, aparezcan otros nuevos o se agraven los anteriores como consecuencia del mismo hecho lesivo. Son daños sobrevenidos. Por ejemplo, graves lesiones o enfermedades crónicas que luego dan lugar a la muerte. Puede ser materiales o corporales.

El art. 67.2 de la Ley 25/1964, de 29 de abril, de Energía Nuclear, se refiere a este tipo de daños, aunque la solución que ofrece es criticable:

«Quienes hayan formulado una acción de indemnización dentro de los plazos legales establecidos [diez años para los daños inmediatos y veinte para los diferidos, según precisa el apartado primero] podrán hacer una reclamación complementaria en el caso de que el daño se agrave pasados dichos plazos, y siempre que no se haya dictado sentencia definitiva por el Tribunal competente».

La regulación es criticable porque la reclamación de los daños sobrevenidos debe ser posible, aunque se haya dictado ya sentencia definitiva (o incluso firme), si los nuevos daños o el agravamiento de los ya indemnizados surgen con posterioridad a la sentencia y no habían sido previstos al tiempo de formularse la pretensión resarcitoria²⁸.

El art. 43 del Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, alude a este tipo de daños:

«Una vez establecida, la indemnización sólo puede revisarse por la alteración sustancial de las circunstancias que determinaron su fijación o por la aparición de daños sobrevenidos».

Por su parte, el art. 49.2 del Real Decreto 671/2013, de 6 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, dispone que:

«Si, como consecuencia directa de las lesiones, se produjese un agravamiento de secuelas o el fallecimiento del afectado derivado de las lesiones sufridas como consecuencia del acto

²⁸ Véase REGLERO CAMPOS, L. F. (2008:1264).

terrorista, se abrirá de nuevo el plazo de un año para solicitar la diferencia cuantitativa que proceda».

La aparición de nuevos daños como consecuencia del mismo hecho lesivo hace surgir un nuevo derecho al resarcimiento y el plazo de prescripción corre desde la manifestación de los nuevos años o desde que se manifiesta la agravación de los preexistentes. El art. 67.1.1º LPAC no los contempla expresamente, pero hay que entender que este tipo de daños está incluido implícitamente en la primera regla de dicho precepto que habla de «manifestación del efecto lesivo», pues se trata de eso, de la manifestación de nuevos daños distintos a los anteriores o de la manifestación de la agravación de unos daños que ya han sido resarcidos. En puridad, se trata de una modalidad de daños diferidos²⁹. Si los nuevos daños o la agravación de los indemnizados son continuados, hay que estar a la regla de su consolidación.

V. TERCERA REGLA: EL COMIENZO DEL CÓMPUTO DEL PLAZO EN LOS DAÑOS DERIVADOS DE LA ANULACIÓN DE ACTOS O DISPOSICIONES GENERALES

El párrafo 2.º del art. 67.1 de la LPAC dispone que, en el caso de daños causados por la anulación de actos o disposiciones administrativas, *«el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse notificado la resolución administrativa o la sentencia definitiva»*.

Esta regla resulta de aplicación cuando en la pretensión de anulación del acto o del reglamento no se haya acumulado la pretensión resarcitoria y se haya esperado a que se dicte una resolución administrativa o una sentencia que proceda a su anulación para luego reclamar los daños. Si ambas pretensiones se acumulan, la indemnización se solicitará al ejercer «en cualquier momento» la acción de nulidad (art. 106 LPAC) o dentro del plazo para interponer el recurso administrativo o contencioso-administrativo que proceda, aunque cabe la posibilidad de que la pretensión resarcitoria no se plantee al ejercer la acción de nulidad o interponer el recurso administrativo y se añada luego en el contencioso-administrativo junto a la pretensión de nulidad.

La regla alude tanto a aquellos supuestos en los que se anulan actos (o reglamentos) favorables como desfavorables: anulación de una resolución denegatoria (por ejemplo, la denegación ilegal de una concesión), anulación de un acto de gravamen (imposición de una sanción) o anulación de un acto favorable (otorgamiento ilegal de una licencia)³⁰.

²⁹ Apunta esta idea CAVANILLAS MÚGICA, S. (2013:13348). Véase también, GÁLVEZ CRIADO, A. (2015).

³⁰ Vid. MEDINA ALCOZ, L. (2005: 295-310, 379 y ss.); ALARCÓN SOTOMAYOR, L. (2013: 195).

Conviene tener en cuenta que el título de imputación de la responsabilidad no siempre es la ilegalidad de la actuación administrativa que declara la propia Administración o la Jurisdicción, sino la confianza tutelable cuyo daño sólo se revela cuando se anula dicha actuación, que es lo que ocurre cuando se anulan en vía administrativa o judicial actos favorables. La estructura es similar a la de la confianza en la obtención de un acto favorable, fundada en decisiones administrativas precedentes incorrectas o equivocadas, que luego se ve defraudada por la resolución denegatoria que la Administración adopta por imperativo del principio de legalidad. Pero, en este caso, la confianza se refiere a la permanencia de un acto favorable ya adoptado (no a su consecución); el comportamiento que la genera es el otorgamiento *contra legem* del acto; el sujeto obligado a defraudarla será la propia Administración (al estimar un recurso o revisar de oficio su actuación) o el Juzgado o Tribunal competente; y, en fin, la indemnización no puede alcanzar las ganancias que habría recibido el particular de haberse mantenido el acto administrativo (ilegal), pero sí los eventuales gastos e inversiones realizados o las vías de lucro alternativas rechazadas al haber confiado en la estabilidad originada por la resolución anulada³¹.

La regla del art. 67.1.2º es más completa que la que preveía el art. 142.4 de la Ley 30/1992, porque no solo alude, como hacía dicho precepto, a las resoluciones judiciales que anulan actos o reglamentos, sino también a las resoluciones administrativas que, a través de la revisión de oficio o de los recursos (en el caso de los actos), efectúan dicha anulación³². También es más precisa porque fija el *dies a quo* en la notificación de la resolución o sentencia por la que se anula el acto o disposición, lo que no hacía la anterior regulación (aunque fue corregido por la jurisprudencia). Pero sigue siendo técnicamente deficiente porque habla de «*resolución o sentencia definitiva*», cuando lo correcto es hablar de resolución o sentencia firme, como hacía con toda corrección el art. 4.2 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprobaba el reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial³³.

³¹ MEDINA ALCOZ, L. (2005: 381-382).

³² Según dicho precepto: «*La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización, pero si la resolución o disposición impugnada lo fuese por razón de su fondo o forma, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse dictado la Sentencia definitiva, no siendo de aplicación lo dispuesto en el punto 5º*» (que es el que fija el *dies a quo* en el hecho o acto lesivo, en la manifestación del efecto lesivo o en la curación o determinación del alcance de las secuelas).

³³ Este Reglamento, al igual que el que regulaba el procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, fue incomprensiblemente derogado por la LPAC. También es más correcta la redacción del art. 49.2 del Real Decreto 671/2013, de 6 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo: «*El plazo para solicitar el abono con carácter extraordinario de la responsabilidad civil fijada en sentencia firme será de un año desde la notificación al interesado de la sentencia o, en su caso, de la resolución judicial que fije la cuantía indemnizatoria*».

La regla del art. 67.1.2º LPAC, además, debe ser matizada porque no siempre la fecha de la notificación de la sentencia o resolución firme es la que debe tomarse como referencia para que comience a correr el plazo. Así, como ha precisado la jurisprudencia (siguiendo a la STEDH de 25 de enero de 2000, dictada en el asunto *Miragall y otros contra España*), si el interesado no estaba personado en el procedimiento o proceso hay que estar a la fecha en que conoció, o pudo razonablemente conocer (empleando la diligencia exigible), el contenido de la sentencia firme anulatoria³⁴. En segundo lugar, hay que distinguir los supuestos en los que el daño se revela ya como efectivo y definitivo cuando deviene firme la sentencia (o la resolución administrativa) anulatoria, de aquellos otros en los que para que el daño sea efectivo es precisa una actuación ulterior, a veces de la propia Administración.

La STS de 24 de julio de 1989 señaló certeramente que la fecha a la que hay que estar no es la de la notificación de la sentencia anulatoria de la licencia *«porque una indemnización por daños sólo puede plantearse cuando éstos se han producido efectivamente, lo que no tuvo lugar en este caso hasta que se produjo la demolición»*³⁵. La STS de 11 de junio de 2002, relativa a la clausura de una estación de servicios cuya concesión fue anulada, estableció que, al igual que ocurre en los supuestos de daños continuados, el *dies a quo* es aquel en el que los daños quedan definitivamente establecidos, lo que tiene lugar no con la sentencia anulatoria sino con la orden de clausura por la que se produce el cierre definitivo y el recurrente se ve privado de la explotación de la concesión³⁶. La de 6 de junio de 2011, también del TS, insistió en que el *dies a quo* no es la fecha de la sentencia firme que ordena la demolición de los inmuebles de su propiedad y ni si quiera la orden de demolición, ya que ésta no constituye *«un daño efectivo hasta que dicha orden se lleve a efecto y los reclamantes de responsabilidad se vean obligados a abandonar sus propiedades»*, si bien precisa que de la sola orden de demolición pueden derivarse daños reales y efectivos como la imposibilidad o dificultad de venta de los inmuebles afectados por la orden de demolición, o la imposibilidad de que tales inmuebles garanticen obligaciones o puedan ejecutarse en ellos obras de mejora o reforma, etc., daños estos que deben acreditarse³⁷.

³⁴ Así lo señala, por ejemplo, la STS de 22 septiembre de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:3534). Véase el comentario a esta sentencia de GUICHOT REINA E. (2022: 232-235).

³⁵ ECLI:ES:TS:1989:14585. Sobre lo acertado de esta tesis, GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. (2024: 471); GARCÍA-TREVIANO GARNICA, E. (1998:110). Este autor, siguiendo algunas sentencias del TS, habla de la necesidad de que la lesión se manifieste en su aspecto jurídico y material y, además de las sentencias de demolición, pone el ejemplo de la anulación del nombramiento de un funcionario: el año comienza a contarse no desde que se produzca la anulación sino desde que se cumpla materialmente la resolución y se le deje fuera de la función pública (p. 111).

³⁶ ECLI:ES:TS:2002:5178.

³⁷ ECLI:ES:TS:2011:3744.

Sin embargo, la STS de 10 de julio de 2018, relativa a la clausura y demolición de un tanatorio, señala que la fecha que determina el inicio del plazo anual debe ser «la fecha de la firmeza de la sentencia anulatoria del acto o disposición impugnados»³⁸. La STS de 17 de octubre de 2019 reitera que «el plazo de prescripción de la acción para exigir la responsabilidad patrimonial derivada de la declaración de nulidad de una licencia que conlleva la demolición de lo ilegalmente construido, debe situarse en el momento en que se dicta la resolución judicial firme y ejecutiva que ordena la demolición de lo construido, pues, desde ese momento, queda concretado el daño, aun cuando la efectiva demolición se produzca con posterioridad»³⁹.

Esta línea jurisprudencial me parece criticable, pues ignora que, en rigor, antes de la demolición, o antes del cese definitivo de la actividad en el caso del tanatorio, el daño todavía no se ha producido (al menos totalmente) y, por tanto, no es un daño efectivo o actual, como exige el art. 32.2 de la LRJSP. Esta jurisprudencia desconoce, en definitiva, que el hecho lesivo es la licencia ilegal, la sentencia que la anula declara la antijuridicidad del daño, pero éste no se produce o manifiesta hasta que no tenga lugar la demolición del inmueble construido al amparo de aquélla o el cese de la actividad de que se trate. Por ello, como se ha adelantado, hay que distinguir entre aquellos actos y sentencias firmes anulatorios que no requieren de ejecución para que se materialice el daño, de lo que requieren de esa actuación que es la que materializa de manera efectiva y plena el daño⁴⁰.

Por eso, parece mucho más matizada y certera la doctrina que sienta la reciente STS de 22 de febrero de 2024 cuando declara que: «a los efectos del inicio del cómputo del plazo de prescripción anual para la reclamación de daños y perjuicios cuando se imputa a una determinada actuación administrativa que ha sido anulada por sentencia firme, si en dicha sentencia la anulación impone dictar un nuevo acto administrativo —o disposición reglamentaria— y el daño se imputa a la demora en la ejecución de lo declarado en sentencia, el cómputo de la prescripción no

³⁸ ECLI:ES:TS:2018:2774. En la doctrina, se ha mostrado favorable a esta tesis ALEGRE ÁVILA, J. M. (2019).

³⁹ ECLI:ES:TS:2019:3318. Por su parte, la STS de 4 de noviembre de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:3999), sobre la anulación de la concesión de una subvención, también señala que el plazo empieza a contarse desde la notificación de la sentencia o resolución administrativa a que se impute el daño antijurídico y no desde la ejecución de dicha resolución. No obstante, como precisa G. FERNÁNDEZ FARRERES (2024: 486), la solución en dicha sentencia quizá se justifique en que «el daño era manifiesto porque, conforme a lo establecido en el artículo 36 de la LGS, desde la firmeza de dicha sentencia surgía la deuda de la devolución de la cantidad percibida en concepto de subvención». La STS de 22 de junio de 2023 (ECLI:ES:TS:2023:3060) se ocupa del supuesto en el que, tras una licencia de obras anulada, la obra se legaliza por una modificación puntual del planeamiento que también resulta anulada, y señala que en estos casos hay que estar a la sentencia anulatoria del planeamiento que autorizaba la realización de la obra. Véase el comentario de LLOPIS REYNA, E. (2023: 147-151).

⁴⁰ En este sentido, G. FERNÁNDEZ FARRERES (2024:485-487), con cita de más sentencias y de bibliografía sobre el tema. Véase también PAVEL, E. V. (2020: 180-186); DOMÉNECH PASCUAL, G., MEDINA ALCOZ, L. (2025: 832).

se inicia hasta que la Administración condenada proceda a dar pleno cumplimiento a la sentencia anulatoria y acordase el pleno restablecimiento del derecho que había sido declarado»⁴¹.

V. LA RECURRENTE INVOCACIÓN DE LA *ACTIO NATA*

1. La vinculación de las reglas de la LPAC a la teoría de la *actio nata*

La jurisprudencia y la doctrina de los órganos consultivos han vinculado todas y cada una de estas reglas a la teoría de la *actio nata*, de la cual no serían más que una manifestación. Pero ¿derivan realmente de ella? Creo que no.

Primero, porque no parece fácil reconducir esta pluralidad de reglas a una supuesta regla homogénea y general como la de la *actio nata*. Segundo, y sobre todo, porque, en rigor, la teoría de la *actio nata* lo único que dice es que el plazo de prescripción no puede comenzar a correr si no ha nacido la acción, pero no suministra información alguna acerca de cuándo nace ésta. Por eso, desde antiguo, se han propuesto diversas teorías para determinar cuándo puede considerarse que ha nacido la acción: la teoría de la lesión de Savigny (la acción nace y el plazo comienza a correr cuando el derecho subjetivo ha sido lesionado por un tercero), la de la pretensión insatisfecha de Windscheid (la acción comienza a prescribir tras el vencimiento de la obligación, por la simple inactividad del deudor), la de la realización (la acción nace cuando puede ser realizado el derecho que con ella se actúa), entre otras⁴².

La invocación de la *actio nata* no es más que una justificación *a posteriori* de la regla previamente adoptada acerca de cuándo debe comenzar a correr el plazo de prescripción. Además, como anticipé, la teoría de la *actio nata* es una teoría parcial, superada y, en ocasiones, hasta mal invocada. Por lo siguiente.

La doctrina y la jurisprudencia consideran que la teoría de la *actio nata* aparece recogida en el art. 1969 CC, a tenor del cual:

«El tiempo para la prescripción de las acciones, cuando no haya disposición especial que otra cosa determine, se contará desde el día en que pudieron ejercitarse»⁴³.

Como puede apreciarse, en rigor, el precepto no dice que el plazo de prescripción comience cuando nace la acción (o pretensión) sino desde que la acción puede ejercitarse, que es algo distinto. Por eso la jurisprudencia de la Sala Primera del TS

⁴¹ ECLI:ES:TS:2024:1022.

⁴² Véase MARÍN LÓPEZ, M. J. (2014: 82).

⁴³ En parecidos términos, el art. 1964.2 del CC, tras la reforma realizada por la Ley 42/2015, de 5 de octubre, dispone que: «Las acciones personales que no tengan plazo especial prescriben a los cinco años desde que puede exigirse el cumplimiento de la obligación».

señaló ya hace tiempo que «nuestro CC, superando la teoría de la *actio nata*, que se limitaba a afirmar que para que la prescripción fuera posible era preciso que la acción hubiese nacido, y que dejaba sin resolver la cuestión de cuándo debe entenderse que nació, acepta en el artículo 1969 la teoría de la realización, que sostiene que la acción nace cuando puede ser realizado el derecho que con ella se actúa», vinculando así el *dies a quo* con el momento en el que titular del derecho puede ejercerlo⁴⁴. A partir de ahí, lo que ha hecho la jurisprudencia es afirmar que, como la acción nace cuando se puede ejercitar el derecho (o pretensión) que con ella se actúa, el art. 1969 CC recoge o consagra la teoría de la *actio nata*.

Para que el plazo de prescripción comience a correr es necesario, lógicamente, que la pretensión haya nacido y que se pueda ejercer, pero eso no implica que desde ese momento el plazo necesariamente comience a correr. El plazo no puede comenzar antes, pero sí después, ya que para ello se pueden exigir más requisitos, de modo que puede haber una separación entre el momento en que la pretensión ha nacido y se puede ejercer y el comienzo del cómputo del plazo de prescripción.

Una de las razones de esa disociación reside en el carácter objetivo de la teoría de la *actio nata* y del propio art. 1969 del CC que la acogería. La doctrina y la jurisprudencia mayoritarias consideran, en efecto, que dicho precepto establece un criterio objetivo de determinación del *dies a quo*: el precepto aludiría a la posibilidad legal de ejercicio, con independencia de las condiciones personales del acreedor y de si conoce o no que dispone de una pretensión contra un determinado sujeto⁴⁵. Esta tesis se vería reforzada por aquellas previsiones especiales, como la del art. 1968.2 CC, la legislación de competencia desleal o la de consumidores y usuarios, que establecen un criterio subjetivo para que el plazo de prescripción comience a correr, de modo que es preciso que el titular de la pretensión conozca, o pueda razonablemente conocer (empleando la diligencia exigible), los hechos que dan lugar a la pretensión y la persona contra la que la puede ejercer (en nuestro caso la Administración)⁴⁶.

⁴⁴ SSTs de 26 de noviembre de 1943, de 29 de enero de 1952, de 25 de enero de 1962, de 10 de octubre de 1977, de 29 de enero de 1982, 19 de abril de 2007, etc., citadas todas ellas por la STS de 16 de enero de 2015 (ECLI:ES:TS:2015:426).

⁴⁵ DÍEZ-PICAZO, L. (2007: 132); PANTALEÓN PRIETO, F. (1995: 5011); ALBALADEJO GARCIA, M. (2004: 45); REGLERO CAMPOS, L. F. (2008: 1230); DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (2010: 2134); CAVANILLAS MÚJICA, S. (2013: 13352); PEÑA LÓPEZ, F. (2011: 4); YZQUIERDO TOLSA-DA, M. (2018: 584); CAÑIZARES LASO, A. (2018: 103).

⁴⁶ Art. 35 de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal; art. 15.2 de la Ley 12/2011, de 27 de mayo, de responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por productos radioactivos; art. 143 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias; art. 74.2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

Precisamente, para los daños de carácter extracontractual como los que estamos analizado, el CC contempla una regla especial en su art. 1968.2º, donde consagra un criterio de carácter subjetivo para determinar el *dies a quo* de la prescripción (que también establece el plazo de un año), ya que exige el requisito del conocimiento del daño y su causante. Dicho precepto dispone que:

«La acción para exigir la responsabilidad civil por las obligaciones derivadas de la culpa o negligencia de que se trata en el art. 1902, [comienza] desde que lo supo el agraviado».

De este modo, en el ámbito de la responsabilidad extracontractual de la Administración, se incurre en la siguiente paradoja: se invoca recurrentemente un criterio objetivo, como el de la *actio nata*, cuando lo que realmente consagra el CC para los daños extracontractuales es un criterio subjetivo como el del conocimiento establecido en su art. 1968.2º, que, si acaso, es el precepto que debería invocarse. Es cierto que este precepto debe completarse con lo dispuesto en el art. 1969 porque el plazo no puede comenzar a contarse hasta que la acción no haya nacido y se pueda ejercer, y ese es el objetivo de la *actio nata*, evitar que comience el plazo de prescripción mientras que la acción no haya nacido y pueda ejercitarse. Pero con ello no es suficiente porque, además, es necesario el requisito del conocimiento.

Por eso, en rigor, la *actio nata* no puede identificarse con el inicio del plazo de prescripción, porque es sólo uno de sus requisitos. A menos que en ella, por ser en realidad una fórmula vacía que no dice realmente cuando nace la acción, quieran incluirse todos los requisitos necesarios para que comience a correr el plazo de prescripción.

Esto es, precisamente, lo que ha hecho la Sala Tercera del TS, y tras ella los órganos consultivos de la Administración, al declarar que, de acuerdo con la teoría de la *actio nata*, «el plazo de ejercicio de la acción sólo puede comenzar cuando ello es posible y esta coyuntura sólo se perfecciona cuando se unen los dos elementos del concepto de lesión, es decir, el daño y la comprobación de su ilegitimidad» o que, de conformidad con tal principio para que comience el plazo es preciso conocer «en sus dimensiones fácticas y jurídicas el alcance de los perjuicios producidos»⁴⁷.

2. La absurda invocación de la *actio nata* en los daños de carácter continuado

Pero si, con carácter general, en el derecho de daños no resulta acertado vincular el inicio del plazo prescriptivo a la regla objetiva de la *actio nata* (salvo que,

⁴⁷ SSTs de 13 de octubre de 2004 (ECLI:ES:TS:2004:6445), de 1 de junio de 2011 (ECLI:ES:2011:3490), de 18 de julio de 2016 (ECLI:ES:TS:2016:3660), o, entre las más recientes, las SSTs de 2 de febrero de 2024 (ECLI:ES:TS: 2024:1022), o de 24 de abril de 2025 (ECLI: ES:TS:2025:1780).

abandonando su significado objetivo originario, se considere que incluye también el criterio subjetivo del conocimiento), ello es especialmente inadecuado cuando los daños son de carácter continuado, por las razones que paso a exponer.

La jurisprudencia y la doctrina de los consejos consultivos hacen de forma recurrente afirmaciones de este tipo: de conformidad con el principio de la *actio nata* del art. 1969 del CC, el «dies a quo *para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial será aquel en el que se determine el alcance de las secuelas*»⁴⁸; o bien que «*la determinación del “dies a quo” para el cómputo del plazo de prescripción parte de la teoría de la “actio nata”, que tal y como ha sido formulada por nuestra jurisprudencia se basa en el completo conocimiento de las consecuencias dañosas, y, que en el caso de lesiones y secuelas se sitúa en el momento en el que el lesionado conoció el alcance de las mismas*»⁴⁹. La acción no nacería, por tanto, hasta que los daños no estén consolidados.

La crítica a esta forma de argumentar parece sencilla. Primero, porque en tales casos no es necesario acudir a la teoría de la *actio nata* ya que el propio art. 67.1.1º de la LPAC proporciona suficiente apoyo sobre el momento en que comienza el plazo de prescripción en la reclamación de los daños continuados.

Segundo, y sobre todo, porque la teoría de la *actio nata* sirve justo para lo contrario de lo que se afirma y su aplicación conduciría en estos casos a resultados absurdos: si, de acuerdo con dicha teoría, el plazo de prescripción comienza cuando la acción ha nacido (o cuando ha nacido y puede ser ejercitada) y, en el caso de las lesiones, ello no tendría lugar hasta que se estabilizan, la conclusión es obvia: la acción de responsabilidad sólo podrá ejercerse cuando se conozca el preciso alcance de las lesiones, pero no antes porque no ha nacido. Sin embargo, se admite unánimemente que, en tales casos, aunque las lesiones no se hayan estabilizado y el plazo de prescripción no haya comenzado todavía a correr, puede presentarse la reclamación.

Ello es debido a que la acción de reclamación de daños nace en el momento en que éstos se producen. Por eso, una vez producido y conocido el daño y su causante, la acción se puede ejercer, sin perjuicio de la evaluación definitiva de los daños en un momento posterior si son de carácter continuado. El hecho de que en estos casos el *dies a quo* no comience hasta que se conozca el alcance de los daños no tiene nada que ver con la *actio nata* y, desde luego, no supone que no pueda ejercitarse la pretensión desde que los daños aparecen o se manifiestan, pues, como señaló el TS, ello conduciría a que el perjudicado tuviese que «soportar estoicamente los daños que

⁴⁸ SSTs de 28 de junio de 2011 (ECLI:ES:TS:2011:4189), de 9 de octubre de 2012 (ECLI:ES:TS:2012:6568), o de 20 de diciembre de 2013 (ECLI:ES:TS:2013:6239), entre otras.

⁴⁹ STS de 27 mayo 2016 (ECLI:ES:2016:2545); Dictamen del Consejo Consultivo de Galicia núm. 154/2019, de 22 de mayo; Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid núm. 702/2022, de 15 de noviembre.

de manera continuada se le vienen produciendo sin solicitar su justa compensación al causante de los mismos; nada obsta, por tanto, a que en un momento determinado se reclamen los daños y perjuicios hasta ese momento producidos, mediante la correspondiente evaluación. Sin que ello comporte, salvo manifestación expresa en contrario, la renuncia a reclamar los que se originen en lo sucesivo»⁵⁰.

Por ello, la recurrente invocación de la *actio nata* realmente no conduce a nada. El legislador debería establecer una regla clara y precisa sobre el inicio de plazo de prescripción para reclamar los daños causados por la Administración. Una regla que, siguiendo el modelo de las modernas regulaciones civiles europeas, y la propuesta de nuevo Código Civil de la Asociación Española de Profesores de Derecho Civil de 2018, refleje con precisión y claridad los requisitos que realmente deben concurrir y que sumariamente paso a exponer.

VII. LOS REQUISITOS PARA QUE COMIENCE EL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN: LA POSIBILIDAD DE EJERCER LA PRETENSIÓN Y EL CONOCIMIENTO DE LOS HECHOS QUE LA FUNDAMENTAN

Para que el plazo de prescripción comience a correr deben concurrir estos tres requisitos: que la acción (o pretensión) haya nacido y sea jurídicamente ejercitable; que el titular de pretensión pueda realmente ejercitarla por no concurrir circunstancias que le impidan reclamar⁵¹, y, en fin, que el titular de la pretensión (acreedor de la Administración) conozca, o hubiera podido conocer de haber actuado con la diligencia debida, los hechos que fundamentan la pretensión y la identidad del sujeto contra el que reclamar.

1. El nacimiento de la pretensión resarcitoria y la posibilidad de su ejercicio

El primer requisito exigido para que comience el plazo de prescripción para reclamar los daños causados por la Administración es de orden objetivo: la pretensión resarcitoria debe haber nacido y ser jurídicamente posible su ejercicio. Este es el único requisito realmente vinculado a la idea de *actio nata*.

La pretensión para exigir la responsabilidad patrimonial de la Administración nace cuando se produce el daño cuyo resarcimiento se pretende y, por tanto, también

⁵⁰ SSTs de 22 de junio de 1995 (ECLI:ES:TS:1995:3644) y de 7 de febrero de 1997 (ECLI:ES:TS:1997:772), entre otras muchas posteriores.

⁵¹ En este sentido, entre otros, MARÍN LÓPEZ, M. J. (2014: 96 y ss.) (2023: 44-56); ZIMMERMANN, R. (2008: 139 y ss.); PEÑA LÓPEZ, F. (2011: 17 y ss.). Entre los administrativistas, DOMÉNECH PASCUAL, G., MEDINA ALCOZ, L. (2025: 832).

los demás elementos que fundamentan la pretensión: el hecho que provoca el daño y el nexo causal entre ambos. Pero hay supuestos en los que la pretensión, a pesar de haber nacido, no se puede ejercer por una imposibilidad de tipo jurídico.

Son varias las situaciones en las que concurre una imposibilidad jurídica de ejercitar la pretensión. Una de ellas es la iniciación de un proceso penal previo por los mismos hechos cuando la determinación de éstos puede incidir en la fijación de la responsabilidad patrimonial. Así, según dispone en el art. 37.2 LRJSP, «la exigencia de responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones públicas no suspenderá los procedimientos de reconocimiento de responsabilidad penal que se instruyan, *salvo* que la determinación de los hechos en el orden jurisdicción penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial»⁵².

La pretensión nacida tampoco es jurídicamente ejercitable en los casos de menores de edad e incapacitados sin representante legal (por ejemplo, porque han fallecido los padres o tutores y no se ha nombrado todavía otro representante) ni en los supuestos de herencia yacente sin administrador, pues no pueden por sí solos ejercitar su derecho ante los tribunales⁵³.

Es interesante a este respecto el asunto resuelto por la STS de 27 de abril de 1999, aunque quizá se refiera a un supuesto de imposibilidad real y efectiva de ejercicio de la pretensión, ya que se trata de un incapaz que no estaba incapacitado cuando nació la pretensión⁵⁴. El recurrente argumentaba que la agraviada (su esposa a la que representaba) no podía ejercitar la acción y era incapaz de gobernarse por sí misma debido al estado físico-síquico en que se encontraba como consecuencia del hecho dañoso, en concreto una intervención quirúrgica en un hospital público que le había provocado graves secuelas que culminaron con el reconocimiento de una minusvalía del 84 %. Entendía, por eso, que «para ser parte en el proceso requería de actos previos a fin de ejercitar sus derechos, previa declaración de incapacidad y tutela, como efectivamente se verificó por sentencia de incapacitación de 28 de mayo de 1992, [fecha] que debe servir de punto de referencia a efectos del inicio de la acción, pues sólo a partir de ésta estaría el perjudicado o sus defensores en la posibilidad de ejercitar sus derechos». La sentencia, frente al criterio del TSJ de Asturias, acoge el motivo y señala que el proceso de incapacitación «constituye una actuación necesaria para hacer posible el ejercicio de la acción en nombre de una persona que carece de aptitud para regir sus propios actos y hacer valer sus derechos», por lo que la sentencia de incapacitación debe servir «como punto de referencia a efectos del inicio de la acción,

⁵² Sobre el tema, con abundante jurisprudencia, LÓPEZ MENUDO, F., GUICHOT REINA, E., CARRILLO DONAIRE, J. A. (2005: 283-289); J. GONZÁLEZ PÉREZ (2015: 649-651).

⁵³ MARÍN LÓPEZ, M. J. (2014: 111-119).

⁵⁴ ECLI:ES:TS:1999:2828.

pues sólo a partir de ésta estaría el perjudicado o sus defensores en la posibilidad de ejercitar su derechos»⁵⁵.

En segundo lugar, es preciso también que el titular de la pretensión tenga la posibilidad real de ejercerla, esto es, que no concurra una circunstancia fáctica que le impida reclamar.

De este modo, el plazo de prescripción tampoco debe comenzar a correr si concurre alguna circunstancia fáctica que impida al titular de la pretensión (por sí mismo o por medio de su representante) reclamar los daños y perjuicios que ha sufrido, pues nada se puede reprochar al acreedor por no haber reclamado su derecho si materialmente no podía hacerlo. El acreedor no tiene posibilidad real de ejercicio de la pretensión en los supuestos de fuerza mayor (secuestros, aislamiento, estados de coma, internamientos con posibilidad de contagio, etc.)⁵⁶.

2. El conocimiento de los hechos que fundamentan la pretensión y de la Administración responsable

Por último, es necesario que el titular de la pretensión conozca, o pueda razonablemente conocer (empleando la diligencia exigible), los hechos que fundamentan la pretensión resarcitoria y la identidad del sujeto contra el que reclamar, esto es, que hay daño antijurídico, un hecho lesivo y el nexo causal entre ellos, y que el daño se ha producido en el ámbito de la actividad de la Administración⁵⁷.

La prescripción no puede correr contra quien desconoce, a pesar de haber utilizado la diligencia exigible, que tiene una pretensión contra un determinado sujeto. Así, si se conoce el daño (en los términos que ya hemos analizado) pero no la causa, el plazo no comienza a correr: si se desconoce que el consumo de un medicamento, la inhalación de una determinada sustancia o la exposición a las radiaciones de una antena es la causa de unos concretos daños, se desconoce un requisito esencial de la

⁵⁵ Las lesiones se produjeron en 1985, la perjudicada fue declarada minusválida el 12 de septiembre de 1988 e incapaz el 28 de mayo de 1992, y la solicitud se presentó el 12 de mayo de 1993. El TS tomó como referencia las dos últimas fechas y consideró, por ello, que no había transcurrido el plazo anual de prescripción.

⁵⁶ MARÍN LÓPEZ, M. J. (2014: 178 y ss.). La propuesta de CC citada contempla este requisito en su art. 614.2: «La prescripción se suspende si el titular de la pretensión no puede ejercerla, ni por sí mismo ni por medio de representante, por causa de fuerza mayor que concurre en los seis meses anteriores a la terminación del plazo de prescripción».

⁵⁷ Conviene recordar de nuevo que, para las acciones de reclamación de daños extracontractuales, el art. 1968.2 CC establece que el plazo de prescripción comenzará a correr «desde que lo supo el agraviado». La doctrina coincide en señalar que lo que debe conocer el agraviado es el daño y la identidad de su causante: PANTALEÓN PRIETO, F. (1995: 5011); ALBALADEJO GARCÍA, M. (2004: 208-210); REGLERO CAMPOS, L. F. (2008: 1236); SALVADOR CODERCH, P., GÓMEZ LIGÜERRE, C., RUBÍ PUIG, A., RAMOS GONZÁLEZ, S., TERRA IBÁÑEZ, A. (2014: 9); MARÍN LÓPEZ, M. J. (2014: 201, 203, 205) (2023: 45); YZQUIERDO TOLSADA, M. (2018: 585); CAÑIZARES LASO, A. (2018: 109), entre otros.

responsabilidad patrimonial (la relación de causalidad), por lo que el plazo de prescripción para reclamar no puede comenzar. Del mismo modo, si se desconoce que el daño lo ha causado la Administración, no se sabe contra quién se ha de reclamar y el plazo tampoco puede comenzar a correr. No se trata de que haya un conocimiento real de tales hechos, sino de que el reclamante los pueda razonablemente conocer de haber actuado con la diligencia exigible (conocimiento potencial o cognoscibilidad).

El criterio del conocimiento potencial (cognoscibilidad) está asentado desde hace tiempo en el ámbito civil. Merece ser destacada, por su claridad y vocación didáctica, la STS de 21 de julio de 2023, ya citada, que se ocupa de nuevo del caso de la talidomida⁵⁸. Según dicha sentencia:

«Desde un punto de vista estrictamente teórico, caben dos modelos de determinación del día inicial del cómputo del plazo de la prescripción extintiva que veda, por razones de seguridad jurídica, el ejercicio de las acciones judiciales transcurrido un determinado periodo de tiempo.

El modelo objetivo identifica el día inicial del plazo prescriptivo con el nacimiento de la pretensión sin prestar atención a las circunstancias subjetivas concurrentes en la persona del acreedor; mientras que el subjetivo expresamente las contempla en tanto en cuanto exige ponderar el conocimiento o, mejor dicho, la posibilidad razonable de conocer por parte del perjudicado los elementos condicionantes del nacimiento de su crédito resarcitorio» (FJ 3, párr. 1 y 2).

La sentencia acoge el criterio subjetivo, vinculado con el concurriendo potencial por el acreedor de los hechos que fundamentan la acción de daños, todo ello puesto en relación con la diligencia y la buena fe de las partes, que puede implicar incluso la consulta del acreedor a un experto:

«Bajo dicha proposición normativa [se refiere al art. 1968.2 del CC aplicable al caso], quien ejercita la acción precisa conocer no solo la entidad del daño sufrido: las consecuencias dañosas del acto ilícito, sino también, entre otros elementos, la identidad del deudor; esto es, de la persona contra la que debe dirigir la acción. Y, precisamente, tal alegado desconocimiento es el que constituye el fundamento de su recurso.

Esta sala ha aceptado el criterio subjetivo en el ejercicio de las acciones de responsabilidad civil extracontractual. En consonancia con ello se proclama que, para apreciar cuál es el día inicial del cómputo del plazo de prescripción, es necesario conocer la identidad del deudor; es decir, de la persona física o jurídica contra la cual ejercitar la acción de resarcimiento del daño sufrido.

⁵⁸ ECLI:ES:TS:2023:3538. Véanse, como ya se señaló, los comentarios de MARÍN LÓPEZ, M. J. (2023: 44-56) y de GÓMEZ LIGÜERRE, C. (2024: 375-381).

Ahora bien, bajo la premisa de que basta con la posibilidad racional de tal conocimiento, que se ha de conectar, además, con el empleo de la diligencia debida, de manera que no cabe amparar supuestos de abandono, negligencia o mala fe en la búsqueda o constatación de la persona del deudor, que dejaría en las exclusivas manos del perjudicado la decisión del inicio del plazo de la prescripción, lo que evidentemente no cabe aceptar.

Rige, pues, un criterio de conocimiento potencial (cognoscibilidad), según el cual el cómputo de la prescripción comienza cuando el demandante debió adquirir el conocimiento de la identidad de la persona causante del daño, deudora de su reparación o resarcimiento. Ello implica actuar con la diligencia exigible que, en determinados casos, requiere incluso la consulta a un experto, y ponderar, también, la conducta del deudor encaminada a la ocultación de su identidad, en tanto en cuanto conforma un obstáculo que condiciona negativamente el ejercicio de la acción por parte del acreedor» (FJ 3, párr. 4 a 7).

El criterio subjetivo o del conocimiento no es ajeno a la jurisprudencia contencioso-administrativa. Subyace claramente en numerosas sentencias, algunas de las cuales ya se han citado, aunque en ocasiones vinculándolo erróneamente con la teoría de la *actio nata*. En realidad, toda la tipología de los daños que he analizado en la primera parte de este trabajo es tributaria del criterio del conocimiento, pues sólo cuando se conoce el verdadero alcance del daño comienza a correr el plazo de prescripción.

Así, como se ha ido viendo, numerosas sentencias destacan que el plazo de prescripción sólo comienza a correr cuando «*resulta posible conocer en sus dimensiones fácticas y jurídicas el alcance de los perjuicios producidos*», o cuando «*se conozca el alcance y la trascendencia e importancia de los daños que puedan ser objeto de reclamación*»⁵⁹. En otras sentencias, como algunas de las que se ocupan de la responsabilidad patrimonial derivada de la anulación de actos administrativos, también se precisa que para que se inicie el plazo de prescripción es necesaria la publicación de la sentencia (en el caso del TJUE) porque su publicación «*permite tener conocimiento pleno de los elementos que integran la pretensión indemnizatoria y, por consiguiente, hacer posible el ejercicio de la acción*»⁶⁰. En otras, en fin, se habla de la «*necesidad de preservar el derecho del perjudicado a ser íntegramente resarcido en situaciones en que no ha podido hasta entonces conocer en su totalidad el alcance del daño, por causas no imputables a su persona o comportamiento*»⁶¹.

⁵⁹ SSTs de 3 de octubre de 2006 (ECLI:ES:TS:2006:5580) y de 1 de marzo de 2011 (ECLI:ES:TS:2011:964), respectivamente. En otras se añade que para poder ejercer la acción es preciso que se unan los dos elementos del concepto de lesión, en particular, el daño y la comprobación de su propia ilegitimidad (STS de 7 de febrero de 2013, ECLI:ES:TS:2013:464, entre otras muchas).

⁶⁰ STS de 9 de octubre de 2012 (ECLI:ES:TS:2012:6505); STS de 22 de septiembre de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:3534), entre otras.

⁶¹ STS de 4 de abril de 2019 (ECLI:ES:TS:2019:1137).

La mayoría de estas sentencias, como se ve, exigen el conocimiento de los perjuicios causados («*en su dimensión fáctica y jurídica*», precisan), pero el titular de la pretensión también debe poder conocer la relación de causalidad y que el daño resulta imputable a la Administración.

La exigencia de que el particular perjudicado conozca, o pueda razonablemente conocer, los elementos que integran el supuesto de hecho de la pretensión resarcitoria contra la Administración puede plantear problemas de prueba⁶².

Cuando se presenta una solicitud de reclamación por daños a la Administración, es el particular el que debe fijar los requisitos de la pretensión (art. 67.2 LPAC). Que la pretensión o el derecho a ser indemnizado no hayan prescrito no es uno de ellos, por lo que la carga de la prueba de la prescripción le corresponde, si es que la alega, a la Administración. Por tanto, es ésta quien deberá acreditar que el plazo de prescripción comenzó a correr en un determinado momento y que, por tanto, dicho plazo ya ha transcurrido por completo, extinguiendo así la pretensión. El reclamante tiene, sin embargo, la carga de probar que el plazo de prescripción se ha interrumpido o se ha suspendido, si es que se prevé la suspensión de la prescripción⁶³.

Como la alegación de prescripción supone para la Administración la carga de probar el día inicial del plazo, es ella la que tiene que demostrar tanto que la pretensión había nacido y era ejercitable, como que el reclamante conocía (o podía razonablemente conocer) los hechos que la fundamentaban y que pudo ejercerla en su contra. La prueba de este segundo requisito subjetivo entraña mayores dificultades, pues se trata de una circunstancia que normalmente no pertenece al ámbito de percepción

⁶² También puede dar lugar a que la prescripción se prolongue en exceso o quede incluso indefinidamente abierta. Para evitarlo, las legislaciones privadas más modernas incluyen un plazo máximo de cierre (*long stop*), establecido con base en un criterio objetivo, tras cuyo transcurso ya no es posible el ejercicio de la pretensión, de modo que el asunto pueda considerarse definitivamente zanjado con independencia del conocimiento o no del acreedor. El plazo oscila entre los diez años para los daños materiales y los treinta para los corporales, en atención al valor especial que la integridad física y moral tiene como objeto de tutela jurídica. Véase ZIMMERMANN, R. (2008: 147); REGLERO CAMPOS, L. F. (2008: 1224-1229); PEÑA LÓPEZ, F. (2011: 10-11); MARÍN LÓPEZ, M. J. (2014: 46-51). En nuestro ordenamiento establecen plazos de ese tipo el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (art. 144), la Ley 12/2011, de 27 de mayo, sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos (art. 15) o el Código Civil Catalán (art. 121.24).

⁶³ Sobre la posibilidad de que la prescripción no sólo se interrumpa, sino que también se suspenda, GARCÍA-TREVÍJANO GARNICA, E. (1998: 31); CABALLERO SÁNCHEZ, R. (1999: 324). En la doctrina civilista, ALBALADEJO GARCÍA, M. (2004: 286); DEL OLMO GARCÍA, P. (2014: pp. 319 y ss.), con abundante bibliografía. No la recoge el vigente CC, pero sí el Código de Comercio en su art. 995. La propuesta de Código de Civil de la Asociación de Profesores de Derecho Civil regula expresamente la suspensión de la prescripción en el art. 614.

de la Administración (deudora), sino a la esfera del reclamante (acreedor)⁶⁴. Por eso, algunos autores consideran que el requisito del conocimiento del acreedor debería de configurarse realmente como una causa de suspensión del plazo de prescripción (que debe probar el recurrente), de modo que si el titular de la pretensión no conoce los hechos que fundamentan la pretensión y la identidad del deudor se suspendería el plazo y, si este todavía no ha empezado, operaría como un requisito del *dies a quo*⁶⁵.

En cualquier caso, como dicho requisito no está configurado actualmente como una causa de suspensión, también cabe sostener que, en virtud del principio de facilidad probatoria (art. 217.7 LEC), las consecuencias de la falta de prueba deben recaer sobre la parte que se halle en una posición más favorable para ello y, por tanto, que debería ser el reclamante, en vez de la Administración, el que pruebe que no ha tenido conocimiento de los hechos que fundamentan la pretensión hasta un momento posterior al nacimiento de la pretensión⁶⁶.

En definitiva, y con ello concluyo, las reglas de la LPAC deberían sustituirse por una regulación más clara y precisa que recogiera debidamente estos requisitos, mientras que la recurrente de la *actio nata* por parte de la jurisprudencia debería abandonarse, ya que no es más que una cláusula de estilo que aporta poco a la determinación del comienzo del plazo para reclamar los daños causados por la Administración.

⁶⁴ ZIMMERMANN, R. (2008: 159); MARÍN LÓPEZ, M. J. (2014: 100), quien precisa que al deudor, en efecto, le resultaría muy difícil probar que el acreedor conocía los hechos que fundamentan la pretensión, pero como no es preciso un conocimiento real sino potencial, la prueba le resultará más fácil, pues le bastará con acreditar los hechos que deberían haber llevado al recurrente, de haber actuado con la diligencia exigible, a conocer los presupuestos que fundamentan la pretensión y la persona contra la que se puede ejercer, circunstancias que, en rigor, no tienen que ser necesariamente aportadas pues pueden derivar del relato fáctico del recurrente o de las pruebas practicadas.

⁶⁵ ZIMMERMANN, R. (2008: 158-159); MARÍN LÓPEZ, M. J. (2014: 98, 205). También, como precisa este último autor y la Exposición de Motivos de la propuesta de Código Civil, porque la falta de conocimiento puede ser sobrevenida: muerte del acreedor sin que el nuevo tenga noticia de que adquiere el crédito por herencia, acreedor incapacitado judicialmente y nombramiento de tutor que desconoce la existencia del crédito, etc. El art. 614.1 de la propuesta de Código Civil citada acoge esta tesis y dispone que: «La prescripción se suspende si el titular de la pretensión no conoce, ni podría conocer de haber actuado con la diligencia exigible, los hechos que fundamentan la pretensión y la identidad del deudor». También prevé la suspensión de la prescripción cuando no se pueda ejercer la pretensión por causa de fuerza mayor (art. 614.2), cuando los menores de edad o las personas con capacidad modificada no tengan representante legal (art. 614.4), cuando se inicien actuaciones penales por los mismos hechos (art. 614.6) o cuando la herencia carezca de administrador (art. 614.7).

⁶⁶ Así, para el ámbito civil, REGLERO CAMPOS, L. F. (2008: 1265-1266), que propone acudir a la técnica de las presunciones y presumir que el perjudicado tuvo conocimiento del daño en el momento en que se produjo el evento dañoso; MARÍN LÓPEZ, M. J. (2014: 100, 101);

VIII. BIBLIOGRAFÍA CITADA

ALBALADEJO GARCÍA, M. (2004). La prescripción extintiva. Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y Bienes Muebles de España.

ALARCÓN SOTOMAYOR, L. (2003). El plazo para pedir responsabilidad patrimonial a las Administraciones Públicas. En T. QUINTANA LÓPEZ (Dir.), *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio general y ámbitos sectoriales* (2.ª ed., tomo I, pp. 183-220). Tirant lo Blanch.

ALEGRE ÁVILA, J. M. (2019, abril 18). *Acerca del dies a quo del plazo para ejercer la acción de responsabilidad con ocasión de la ejecución de sentencias de derribo: una nota (A propósito de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 10 de julio de 2018)*. Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA). <https://www.aepda.es>

BLASCO ESTEVE, A. (1985) *La responsabilidad de la Administración por actos administrativos* (2.ª ed.). Civitas.

CABALLERO SÁNCHEZ, R. (1999). *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*. McGraw-Hill.

CANO CAMPOS, T. (2013). La transmisión *mortis causa* del derecho a ser indemnizado por los daños no patrimoniales causados por la Administración. *RAP*, (191), 113-157.

CANIZARES LASO, A. (2018). Algunas claves para la reforma de la prescripción. En especial el *dies a quo*. *Revista de Derecho Civil*, 5(4).

CAVANILLAS MÚGICA, S. (2013). Artículo 1968 y Artículo 1969. En R. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO (Dir.), *Comentarios al Código Civil* (tomo IX). Tirant lo Blanch.

DÍEZ-PICAZO, L. (2007). *La prescripción extintiva: en el Código Civil y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo* (2.ª ed.). Thomson-Civitas.

DÍEZ-PICAZO, L. (2014). *La seguridad jurídica y otros ensayos*. Civitas.

DÍEZ SASTRE, S. (2012). *La tutela de los licitadores en la adjudicación de los contratos públicos*. Marcial Pons.

DEL OLMO GARCÍA, P. (2014). La suspensión de la prescripción liberatoria: fragmentos de tradición y algunas dudas. En AA.VV., *La prescripción extintiva* (pp. 319-407). Tirant lo Blanch.

DOMÉNECH PASCUAL, G. (2011). Justificación de las indemnizaciones por sacrificios impuestos en la lucha contra epizootias y plagas. *InDret*, 4, 1-34.

DOMÉNECH PASCUAL, G., MEDINA ALCOZ, L. (2025). La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. En F. VELASCO CABALLERO y M. DARNACULLETA GARDELLA, *Manual de Derecho Administrativo* (3.ª ed., pp. 809-840). Marcial Pons.

DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (2010). Artículo 1969. En A. DOMÍNGUEZ LUELMO (Dir.), *Comentarios al Código Civil*. Lex Nova.

FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2024). *Sistema de Derecho Administrativo II* (7.ª ed.). Aranzadi La Ley.

GÁLVEZ CRIADO, A. (2015). El daño sobrevenido. En *InDret*, (4), 1-38.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. (2024). *Curso de Derecho Administrativo* (vol. II, 18.ª ed.). Civitas.

GARCÍA TREVIJANO, E. (1998). *Plazo para exigir la responsabilidad extracontractual de las Administraciones Públicas*. Civitas.

GÓMEZ LIGÜERRE, C. (2024). Capítulo 12. Prescripción. En *Derecho de Daños. Análisis, aplicación e instrumentos comparados* (13ª ed., pp. 361-392). InDret. Disponible en <https://indret.com/wp-content/uploads/2017/10/DdD-1-a-13-2024-25-noviembre-2024.pdf>

GONZÁLEZ PÉREZ, J. (2015). *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas* (7.ª ed.). Civitas Thomson Reuters.

GUICHOT REINA, E. (2022). Responsabilidad patrimonial. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (218), 229-237.

LLOPIS REYNA, E. (2023). *Dies a quo* para reclamar la responsabilidad de la Administración en caso de licencias ilegales sucesivas (comentario a la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de junio de 2023). *Revista de Estudios Locales*, (268), 147-151.

LÓPEZ MENUDO, F., GUICHOT REINA, E., CARRILLO DONAIRE, J. A. (2005). *La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos*. Lex Nova.

MARÍN LÓPEZ, M. J. (2014). El cómputo del tiempo en la prescripción extintiva. En particular, el *dies a quo* del plazo de prescripción. En AA. VV., *La prescripción extintiva. XVII Jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho Civil* (pp. 15-234). Tirant lo Blanch.

MARÍN LÓPEZ, M. J. (2016). Inicio del plazo de prescripción de la acción de indemnización de daños: daños continuados, daños permanentes y daños tardíos o sobrevenidos. En M. J. HERRADOR GUARDIA (Dir.), *Daño, responsabilidad y seguro* (pp. 77-136). Lefebvre.

MARÍN LÓPEZ, M. J. (2023). Conocimiento potencial del acreedor, diligencia de las partes y publicidad de los registros públicos en la determinación del *dies a quo* del plazo de prescripción: STS 1200/2023, de 21 de julio (caso Talidomida II). En *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, (47), 44-56.

MEDINA CRESPO, M. (1999). *La valoración civil del daño corporal. Bases para un Tratado. Análisis jurídico del sistema incluido en la Ley 30/95. Doctrina y jurisprudencia* (tomo I. *Los fundamentos*). Dykinson.

MEDINA ALCOZ, L. (2005). *La responsabilidad patrimonial por acto administrativo*. Thomson Civitas.

MEDINA ALCOZ, L. (2009). Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (II). Elementos. Factores de exoneración. En T. CANO CAMPOS (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho administrativo* (tomo IV, pp. 73-133). Iustel.

MEDINA ALCOZ, L. (2009). *La responsabilidad patrimonial por acto administrativo. Aproximación a los efectos resarcitorios de la ilegalidad, la morosidad y la deslealtad desde una revisión general del sistema*. Thomson Civitas.

HUERGO LORA, A. (1998). *Los contratos sobre los actos y las potestades administrativas*. Civitas-Universidad de Oviedo.

PANTALEÓN PRIETO, F. (1995). Prescripción (D.º civil). En *Enciclopedia Jurídica Básica* (tomo III, pp. 5008-5013). Civitas.

PAVEL, E. V. (2020). *El procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial*. Tecnos-Instituto García Oviedo.

PEÑA LÓPEZ, F. (2011). El *dies a quo* y el plazo de prescripción de las acciones de responsabilidad por daños en el CC: criterios procedentes de algunos textos europeos de *soft law* y del Derecho estadounidense que podrían servir para su reforma e interpretación. En *InDret*, (4), 1-26.

REBOLLO PUIG, M. (1999). Sanidad animal. En S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Los animales y el Derecho* (pp. 241-271). Civitas.

REBOLLO PUIG, M. (2014). Encuadramiento y principios de la sanidad animal. En F. BALAGUER CALLEJÓN Y E. ARANA GARCÍA (coords.), *Libro Homenaje a Rafael Barranco* (tomo II, pp. 1683-1726). Thomson Reuters-Civitas.

REGLERO CAMPOS, L. F. (2008). *Tratado de Responsabilidad Civil* (tomo I). Thomson-Aranzadi.

SALVADOR CODERCH, P., GÓMEZ LIGÜERRE, C., RUBÍ PUIG, A., RAMOS GONZÁLEZ, S., TERRA IBÁÑEZ, A. (2014). Daños tardíos. Comentario a la SJPI nº 90 Madrid, 19.11.2013, sobre los daños causados por la talidomida. En *InDret*, (1).

YZQUIERDO TOLSADA, M. (2018). *Responsabilidad civil extracontractual* (4ª ed.). Dykinson.

ZIMMERMANN, R. (2008). *El nuevo Derecho alemán de obligaciones. Un estudio desde la Historia y el Derecho comparado* (E. ARROYO I AMAYUELAS, trad.). Bosch.