ÍNDICE

ABREVIATURAS	1
INTRODUCCIÓN	3

CAPÍTULO PRIMERO

I. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL	5
1. Introducción	5
2. Régimen Jurídico	6
3. Concepto y presupuestos de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas.....	7
4. Las funciones de la responsabilidad patrimonial de la Administración.....	13

CAPÍTULO SEGUNDO

II. EL SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN ESPAÑA.....	15
1. Notas generales del aseguramiento de la responsabilidad de la Administración.....	15
2. Normativa aplicable al contrato de seguro de responsabilidad civil patrimonial	18
3. Los seguros de responsabilidad civil contratados por la Administración Pública ...	19
3.1 Los seguros voluntarios de las Administraciones Locales.....	22
a) Ámbito subjetivo	22
b) El objeto del seguro.....	24
c) Los riesgos cubiertos	25
d) Las exclusiones	27
3.2 Los seguros obligatorios de las Administraciones	28

CAPÍTULO TERCERO

III. ¿ES SOCIALMENTE BENEFICIOSA LA CONTRATACIÓN DE SEGUROS DE RESPONSABILIDAD CIVIL POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?	31
1. El autoseguro como técnica normal en una Administración centralizada y con escasas reclamaciones	31
2. La transformación del sistema y sus causas	32
3. Las razones de la contratación de seguros de responsabilidad civil y su utilidad para las administraciones públicas	33
4. Las ventajas del aseguramiento de la responsabilidad patrimonial. ¿ Se materializan en la práctica?.....	36
5. Un caso concreto: ¿ es socialmente beneficioso el aseguramiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública Sanitaria?.....	38

CAPÍTULO CUARTO

IV. LOS PROBLEMAS DE LA APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN ASEGURADORA EN LOS SEGUROS DE RESPONSABILIDAD CIVIL.....	41
1. La jurisdicción competente en las reclamaciones contra una Administración Pública asegurada.....	41
2. El reforzamiento jurisprudencial del principio de unidad de fuero.....	45
3. La acción directa del perjudicado contra la compañía aseguradora de la Administración Pública.....	46
4. Los intereses moratorios del art. 20 LCS.....	50
 CONCLUSIONES	 53
BIBLIOGRAFÍA.....	55
JURISPRUDENCIA	57

ABREVIATURAS

AAP	Auto de la Audiencia Provincial
Art.	Artículo
Arts.	Artículos
ATS	Auto del Tribunal Supremo
BOE	Boletín Oficial del Estado
CC	Código Civil
CE	Constitución Española
cit.	Citado
DOGC	Diario Oficial de la <i>Generalitat de Catalunya</i>
F.J	Fundamento Jurídico
FF.JJ	Fundamentos Jurídicos
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local
LCS	Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro
LEC	Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa
LOPJ	Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial
LOSSEAR	Ley 20/2015, de 14 de julio, de Ordenación, Supervisión y Solvencia de las Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras
LRJ-PAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
p.	Página
pp.	Páginas
REDA	Revista Española de Derecho Administrativo
SAN	Sentencia de la Audiencia Nacional
SAP	Sentencia de la Audiencia Provincial
ss.	Siguientes
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TRLCSP	Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público
TRLOSSP	Texto Refundido de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto analizar algunos de los principales problemas jurídicos que plantea la relación entre la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública (regulada en los arts. 139 a 146 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común - parcialmente reformada por la Ley 4/1999, de 13 de enero-) y el contrato de seguro privado (arts.73 a 76 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro).

En concreto, en estas páginas abordo los problemas dogmáticos y de orden práctico que plantea la suscripción de contratos de responsabilidad civil de la responsabilidad extracontractual de la Administración,teniendo en cuenta que no existe una respuesta legal expresa que se ocupe del tema y dirima con plena seguridad jurídica estas dudas de interpretación.

Entendemos que es por ello que todavía hoy, a pesar de las reformas normativas que se han llevado a cabo en la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, en la modificación paralela del art. 9.4 LOPJ que tuvo lugar mediante la LO 6/1998, y en la posterior LO 19/2003 que tuvo el mismo objeto, el asunto no está cerrado, y en muchos casos las soluciones instauradas casan mal con el sistema jurídico-administrativo de responsabilidad extracontractual.

El trabajo está estructurado en cuatro capítulos. El primero de ellos, como punto de partida, trata con carácter general la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración, su definición, finalidad y régimen jurídico, analizando los requisitos que la jurisprudencia viene reiteradamente exigiendo para apreciar dicha responsabilidad.

El segundo capítulo versa sobre la contratación de seguros de responsabilidad civil por parte de las Administraciones Públicas,naturaleza jurídica del contrato, licitud y reconocimiento en el Derecho positivo, destacando de forma resumida las objeciones que en su día formuló la Dirección General de Seguros a la firma de estos contratos. Asimismo, se analizan las características de la contratación de seguros voluntarios y obligatorios de las Administraciones Locales.

El tercer capítulo está dedicado, en primer lugar, a la gestión de los riesgos de la responsabilidad patrimonial: elautoseguro como técnica normal en una Administración centralizada y con escasas reclamaciones y las causas de transformación a una política de aseguramiento de las Administraciones Públicas. En segundo lugar, se analiza la utilidad de

contratar un seguro para la Administración y si las ventajas realmente se materializan en la práctica. Esta tercera parte queda completada con una valoración crítica de la utilidad del seguro en un ámbito concreto: la Administración Pública Sanitaria.

Finalmente, en el cuarto capítulo se abordan, con detenimiento, los problemas jurídico-procesales que presenta la aplicación de la legislación aseguradora en los contratos de seguro de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, siendo el momento de la reclamación jurisdiccional cuando estos problemas se hacen patentes: la jurisdicción competente en las reclamaciones contra una Administración Pública asegurada, la acción directa del perjudicado contra la compañía aseguradora de la Administración Pública y los intereses moratorios del art. 20 LCS.

Este estudio concluye mediante una síntesis de las principales cuestiones que han sido objeto de estudio.

CAPÍTULO PRIMERO

I. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

1. Introducción

La responsabilidad patrimonial de la Administración probablemente sea, una de las instituciones jurídicas más importantes que existen en el Derecho Administrativo, sobre todo, al tratarse de una materia que regula aspectos tan comunes como el posible resarcimiento derivado de una caída sufrida por un/a ciudadano/na por un socavón en la calzada, de una cogida en un encierro de festejos taurinos, de un accidente automovilístico por el mal funcionamiento de los semáforos, etc.

Si tenemos en cuenta que todo ello resulta aderezado con una legislación que aborda, con criterios amplios y tal vez generosos la responsabilidad, según el profesor EYRE DE LORENZO¹, podemos fácilmente colegir el enorme número de reclamaciones que al respecto se formulan mayoritariamente en las Entidades Locales, Ayuntamientos, en particular, que con su actuación-o pasividad- pueden provocarlas y, de hecho, con no poca frecuencia dan lugar a ellas.

No obstante, conviene resaltar que, aunque configurada como instrumento de protección del administrado frente a las actuaciones de las Administraciones generadoras de daños, en su más amplio sentido, que deben ser reparados por la que los causó, en definitiva, como institución de control,junto con el contencioso-administrativo, y de garantía, la responsabilidad patrimonial, no debe ser mirada como freno a la actividad pública, sino como un elemento de orden del sistema, de configuración y modulación de aquellas actuaciones, pieza esencial de las relaciones entre el órgano de representación gobierno de los municipios, Comunidades Autónomas o general del Estado².

El propósito del presente trabajo no es, sin embargo, el análisis de la institución de la responsabilidad patrimonial, por esa razón, se obvia un estudio en profundidad, pues tan solo acotaremos la institución con su definición, marco normativo, funciones y presupuestos o requisitos.

¹ EYRE DE LORENZO, José Antonio. *La Responsabilidad patrimonial de los entes locales*, Bayer Hnos, Barcelona, 2009, p. 23.

² GARCÍA GIL, Francisco Javier. *La Responsabilidad patrimonial de los Ayuntamientos*, DAPP, Publicaciones jurídicas, Pamplona, 2008, p.11.

2. Régimen Jurídico

La responsabilidad de la Administración proclamada en la Constitución Española de 1978 (CE) se proyecta en un doble sentido: como mandato a los poderes públicos en el Estado de Derecho y como institución garante de la reparación de los daños que los particulares puedan sufrir como consecuencia de los servicios públicos. En el artículo 9.3CE³ se garantiza la responsabilidad de los poderes públicos; y en el artículo 106.2⁴CE se garantiza la institución de la responsabilidad patrimonial, de acuerdo con los términos que establezca una ley ordinaria⁵.

Asimismo, completa la regulación de rango constitucional, el artículo 149.1.18.^a CE que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre “*el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas*”, clausula a cuyo amparo algunas de la Comunidades Autónomas han asumido en sus Estatutos de Autonomía competencias de desarrollo legislativo y de ejecución⁶.

Conviene señalar que el citado artículo 106.2 del Texto Fundamental es referible y pregonable a todas y cada una de las Administraciones Públicas y, como sostiene MARTÍN REBOLLO⁷, una de las características básicas del sistema de responsabilidad es el de ser unitario y común para todo el Estado español.

En el momento actual, todas las Administraciones Públicas se rigen por una misma Ley, que es la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJ-PAC), artículos 139 y siguientes, parcialmente reformada por la Ley 4/1999, de 13 de enero y complementada por el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (en adelante RPC), aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo. Reseñar que este Reglamento es de aplicación a todos los procedimientos que inicien, instruyan y surjan por su actuación en relaciones de Derecho público o de Derecho Privado, sin perjuicio de las especialidades procedimentales

³“ La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”.

⁴“ Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

⁵ MONTORO CHINER, M.^a Jesús y HILL PRADOS, M.^a Concepción. *Responsabilidad patrimonial de la Administración y contrato de seguro*, Atelier, Barcelona, 2002, p. 16.

⁶Significar que Catalunya en la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña hace mención de la responsabilidad patrimonial en los arts. 81 a 87.

⁷MARTÍN REBOLLO, Luis. *La responsabilidad patrimonial de las Entidades Locales*, Iustel, Madrid, 2005, p. 218.

establecidas por las Comunidades Autónomas con competencias normativas asumidas en esta materia.

El pasado 2 de octubre de 2015 se publicaron en el Boletín Oficial del Estado (BOE) la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de la Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, las dos normas básicas sobre las que se va a estructurar el régimen de las Administraciones Públicas desde septiembre de 2016. Éstas nuevas leyes están llamadas a sustituir a la vigente Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo Común, con la que hemos venido funcionando las tres últimas décadas.

Finalmente, hacer también referencia a la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL, en lo sucesivo) que en su art. 54 dispone:

“Las entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa”.

Tales normas contienen, pues, en esencia, el régimen de la responsabilidad patrimonial vigente en el Derecho español, definiendo una institución cuya evolución, no obstante, no se ha detenido en absoluto.

3. Concepto y presupuestos de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas

En el art. 139 de la LRJ-PAC se recoge una definición de responsabilidad patrimonial de la Administración, en la que se determinan los requisitos precisos para que dicha responsabilidad sea declarada:

“1. Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

2. En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.”

La responsabilidad patrimonial de la Administración controla la actuación de los poderes públicos y obliga a la Administración a pagar una indemnización si causa una lesión o resultado antijurídico a un ciudadano. El sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas se configura como un sistema unitario, en cuanto rige para todas las Administraciones; general, en la medida en que se refiere a toda la actividad administrativa, sea de carácter jurídico o puramente fáctico, y tanto por acción como por omisión; de responsabilidad directa, de modo que la Administración cubre directamente, y no sólo de forma subsidiaria, la actividad dañosa de sus autoridades, funcionarios y personal laboral, sin perjuicio de la posibilidad de ejercitar luego la acción de regreso cuando aquéllos hubieran incurrido en dolo, culpa o negligencia graves; pretende lograr una reparación integral; y, finalmente es, sobre todo, un régimen de carácter objetivo o por el resultado que, por tanto, prescinde de la idea de culpa, por lo que el problema de la causalidad adquiere aquí la máxima relevancia⁸.

Otro aspecto que se antoja fundamental destacar es que estamos en presencia de una responsabilidad extracontractual, pues supone la existencia de una determinada actividad administrativa que, incidentalmente, y al margen de cualquier relación jurídica previamente constituida, provoca unos daños a determinada persona que ésta no tiene el deber jurídico de soportar, mientras que, la responsabilidad contractual es la que deriva del incumplimiento – por una de las partes contratantes- de un deber estipulado en el contrato⁹. Empero, modernas corrientes doctrinales¹⁰ y jurisprudenciales¹¹ propugnan la aproximación y compatibilidad entre las acciones de responsabilidad contractual y extracontractual.

En aplicación del precepto 139.1 y 2 LRJ-PAC antes citado y 141.1¹² que dan cabida al instituto de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, la procedencia

⁸STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 29 de junio de 2009, Ponente Santiago Cruz Gómez, F.J 4.º (JUR 2009\418951).

⁹ GARCÍA GIL, Francisco Javier. *La Responsabilidad patrimonial de los Ayuntamientos*,...cit. p.17

¹⁰GONZÁLEZ TORRABA, Pedro. “La responsabilidad contractual de la Administración” en *Manual de Responsabilidad Pública*, Editorial Aranzadi, Navarra, 2010, p.1049. Sobre esta cuestión, los partidarios de la compatibilidad exponen “ *reconociendo diferencias de régimen jurídico positivo, éstas no son esenciales, y en definitiva ambas instituciones responden a un mismo fin: la indemnización y reparación de un daño ilegítimo generado por culpa. La culpa en el orden civil es un concepto único, sin que quepa diferenciar un concepto de culpa contractual de otro de culpa extracontractual, puesto que la culpa es siempre y en todo caso una falta de diligencia*”.

¹¹ En esta línea se ha pronunciado la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), de 19 de junio de 1998, Ponente Juan Antonio Xiol Ríos, F.J 2º (RJ 1998\5254) y la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), de 25 de julio de 2000, Ponente Ramón Trillo Torres, F.J 3º (RJ 2000\7451) afirmando que “ *lo decisivo no es el título de imputación de la responsabilidad y el «nomen iuris» de la acción ejercitada, sino si en el marco de la relación jurídica existente, sea unilateral o bilateral, surgían obligaciones para una u otra parte excluyentes en los hechos concretamente considerados de la genérica responsabilidad patrimonial que a las Administraciones públicas compete por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.*”

¹² El art. 141.1 LRJ-PAC dispone: “*Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los*

de la misma ha sido supeditada por la jurisprudencia¹³ a la concurrencia de los siguientes requisitos:

1.-La efectiva realidad de un daño o perjuicio evaluable económicamente e individualizado, en relación a una persona o grupo de personas.

2.-Que el daño o lesión patrimonial, sufrido por el reclamante en sus bienes o derechos sea la consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación directa de causa a efecto, sin intervención extraña que pudiera influir en el nexo causal.

3.-Que el daño o perjuicio no se hubiera producido por fuerza mayor. A ello debe añadirse que la lesión efectiva en los bienes y derechos de los particulares, que genera la obligación a cargo de la Administración, debe ser entendida como un daño o perjuicio antijurídico, que los afectados no tienen obligación de soportar por no existir causa alguna que lo justifique. Lesión que tiene que ser la consecuencia directa de hechos idóneos para producirla.

Por tanto, no se considerarán daños indemnizables aquéllos que no reúnan el requisito de la antijuridicidad. Pero, ¿cuándo un daño es antijurídico? Cuando se trata de un daño que el particular no está obligado a soportar por no existir causas legales de justificación que impongan a ese particular la obligación de tolerarlo¹⁴.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de fecha 12 de marzo de 2007¹⁵ declara que “ *para que el daño sea antijurídico es necesario que el riesgo inherente a la utilización del servicio público haya sobrepasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social, ya que en ese caso no existirá deber del perjudicado de soportar el daño, y por tanto, la obligación de indemnizar el daño o perjuicio causado por la actividad administrativa será a ella imputable*”.

daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”.

¹³Así la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), de 4 octubre 1995, Ponente Luis Tejada González, F.J. 2.º (RJ 1995\7009). También la SAN (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), de 17 julio 2002, Ponente Lourdes Sanz Calvo, F.J. 4.º (JUR 2003\58933). Igualmente, la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 25 mayo 2004, Ponente Enrique Lecumberri Martí, F.J. 3.º (RJ 2004\5592) y la SAN (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), de 24 julio 2013, Ponente Ana Isabel Martín Valero, F.J. 1.º (RJCA 2013\587), entre otras.

¹⁴EYRE DE LORENZO, José Antonio. *La Responsabilidad patrimonial de los entes locales*,...,cit., p.56

¹⁵STSJ de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 12 de marzo 2007, Ponente Alicia Esther Ortuño Rodríguez, F.J. 2.º (JUR 2007\149731).

La lesión objeto de reparación, como advierte el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA¹⁶, debe ser efectiva, evaluable económicamente y susceptible de individualización en relación a una persona o grupo de personas, tal y como se recoge en el art. 139.2 de la LRJ-PAC. A continuación nos referimos a cada una de estos requisitos.

Se entiende como daño efectivo, aquel que es real, concreto y actual de modo que se excluyen los daños futuros y las meras expectativas. Aunque sí se admite el llamado lucro cesante¹⁷.

La nota de la evaluabilidad económica habrá de entenderse aquí en sentido amplio, pues se admite ya con naturalidad por la doctrina jurisprudencial¹⁸ el resarcimiento no sólo de daños materiales o personales sino también los propios daños morales que suelen acompañar a éstos (supuesto de la pérdida de un familiar, destrucción de objetos muy estimados por su propietario, etc.).

Sobre la individualización para GARCÍA DE ENTERRÍA¹⁹, con este requisito “ *se quiere indicar, en primer término, que de tratarse de un daño concreto, residenciable directamente en el patrimonio del reclamante y que exceda, además de lo que pueden considerarse cargas comunes de la vida social*”. Intentaría así de establecerse un límite a la indemnización de daños que podrían exceder de las posibilidades financieras de la Administración al afectar a extensos sectores de individuos, lo que obliga a calificarlos como cargas colectivas, aunque el citado profesor estima que tampoco puede generalizarse este criterio, y, para evitarlo, la propia Ley “*afirma que el daño puede referirse también, sin ceder por ello en individualización, a un grupo de personas*”.

En relación al daño, merece la pena precisar que la cuestión relativa a la carga de la prueba, es decir, la determinación de quién tiene la obligación de probar la existencia de la lesión y la causa de la misma es el propio perjudicado, o sus representantes, siguiendo el

¹⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo.-RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás. *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, Civitas, Madrid, 2013, p. 394.

¹⁷ EYRE DE LORENZO, José Antonio. *La Responsabilidad patrimonial de los entes locales*,...,cit., p.57.

¹⁸A este respecto la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), de 12 junio 2007, Ponente Octavio Juan Herrero Pina, F.J. 5.º (RJ 2007\3809): “ *” la aplicación del principio de la reparación integral implica que la misma comprende, dentro del ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración, los daños alegados y probados por el perjudicado, lo que supone la inclusión de los intereses económicos evaluables, partiendo de reiterada jurisprudencia del Tribunal [...] Ello incluye la reparación del daño moral, a cuyo efecto ha de tenerse en cuenta que el resarcimiento del daño moral por su carácter afectivo y de pretiumdoloris, carece de módulos objetivos, lo que conduce a valorarlo en una cifra razonable, que como señala la jurisprudencia, siempre tendrá un cierto componente subjetivo[...], debiendo ponderarse todas las circunstancias concurrentes en el caso.*

¹⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo.-RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás. *Curso de Derecho Administrativo*..., cit., p.399.

régimen general establecido en el art. 217.2 y 3 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (en adelante, LEC).

En lo referente al presupuesto del funcionamiento normal o anormal de la Administración, como anteriormente se avanzó, la jurisprudencia viene declarando que la responsabilidad patrimonial de la Administración se configura como una responsabilidad objetiva o por el resultado, en la cual resulta indiferente que la actuación administrativa haya sido normal o anormal, de forma que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos ha de ser en principio indemnizada. Esta característica impone que no resulte necesario acreditar que los titulares o gestores de la actividad administrativa han actuado con dolo o culpa, sin que tan siquiera sea necesario demostrar que el servicio público se ha desarrollado de forma anómala, pues los preceptos constitucionales y legales que componen el régimen jurídico aplicable extienden la obligación de indemnizar a los casos de funcionamiento normal de los servicios públicos²⁰. Claramente, el único límite existente sería que el daño se debiera a “casos de fuerza mayor”. Al final, todo proceso de responsabilidad queda de este modo a merced del Juez que examine el caso concreto.

Se trata, por tanto, de una régimen de responsabilidad amplio y generoso que ha llevado a un gran número de administrativistas²¹ a defender, en los últimos años, la necesidad de, como regla general, limitar los supuestos de responsabilidad única y exclusivamente a los casos de funcionamiento anormal del servicio público, y, sólo cuando excepcionalmente una ley específicamente lo prevea, atribuir responsabilidad por funcionamiento normal justificada la atribución en títulos de imputación concretos como puede ser el excesivo riesgo creado con la prestación del servicio en determinados ámbitos o evitar el enriquecimiento injustificado de la Administración²².

Por último, dentro de los requisitos esenciales para determinar la existencia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones, impuesto tanto por la Constitución como por el legislador ordinario, interesa destacar como elemento indispensable la relación de

²⁰ GARCÍA GIL, Francisco Javier. *La Responsabilidad patrimonial de los Ayuntamientos...*, cit., p.23.

²¹ MARTÍN REBOLLO, PANTALEÓN PRIETO, LEGUINA VILLA, GARRIDO FALLA, PARADA VÁZQUEZ, ENTRENA CUESTA, DESDENTADO DAROCA, entre otros muchos citados por MIR PUIGPELAT, Oriol, en su obra *Globalización, Estado y derecho: Las transformaciones recientes del Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 2004.

Otro punto de vista sobre la misma cuestión es la de GARCÍA DE ENTERRÍA, según el cual se muestra partidario de mantener la fórmula general pero adicionándola con algunas puntualizaciones para evitar una excesiva ampliación del sistema por los órganos jurisdiccionales en: MIR PUIGPELAT, Oriol. *La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema*. Civitas, Madrid, 2002, p.25.

²² GUTIERREZ FERNÁNDEZ, Fernando. “Teoría General de la Responsabilidad Patrimonial o Extracontractual” en *Manual de Responsabilidad Pública*, Aranzadi, Navarra, 2010, p.207.

causalidad, es decir, es imprescindible que haya una determinada relación o un nexo de unión de causa a efecto entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño producido.

En un sistema de responsabilidad patrimonial como el que rige en nuestro derecho, el cual no está basado en la culpa sino en el resultado, el nexo causal es el factor clave a la hora de declarar la responsabilidad extracontractual.

Como apunta GARCÍA DE ENTERRÍA²³, la relación causal habrá de determinarse en cada supuesto concreto ya que *“las dificultades nacen con el propio concepto de relación causal, que se resiste a ser definido apriorísticamente con carácter general, supuesto que cualquier acaecimiento lesivo se presenta normalmente no ya como el efecto de una sola causa, sino más bien como el resultado de un complejo de hechos y condiciones...”*

No es de extrañar por ello, que la jurisprudencia renuncie a todo intento de categorización y se limite a resolver caso por caso, en función de las circunstancias concretas de cada uno de ellos, utilizando expresiones de valor no muy preciso y dotadas por ello de flexibilidad suficiente²⁴.

Asimismo, a esta precisión inicial debe seguir inmediatamente otra; la teoría con arreglo a la cual la causalidad puede concebirse y que se sigue en el ámbito jurisprudencial.

La postura adoptada por nuestra jurisprudencia, al aplicar la Ley, se ha decantado por la tesis de la causalidad adecuada, que consiste en determinar si la concurrencia del daño era de esperar en la esfera del curso normal de los acontecimientos, o si, por el contrario, queda fuera de este posible cálculo, de tal forma que sólo en el primer caso el resultado se corresponde con la actuación que lo originó, es adecuado a ésta, se encuentra en relación causal con ella y sirve como fundamento del deber de indemnizar. Esta causa adecuada o causa eficiente exige un presupuesto, una “conditio sine qua non” esto es, un acto o un hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto del primero.

Ahora bien, esta condición, por si sola, no basta para definir la causalidad adecuada, sino que es necesario, además, que resulte normalmente idónea para determinar aquel evento o resultado teniendo en consideración todas las circunstancias del caso; esto es, que exista una adecuación objetiva entre acto y evento, lo que se ha llamado la verosimilitud del nexo. Sólo cuando sea así, dicha condición alcanza la categoría de causa adecuada, causa eficiente o causa próxima o verdadera del daño.

²³ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo.-RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás. *Curso de Derecho Administrativo...*, cit., p.413

²⁴Ibidem, p. 414.

De esta forma quedan excluidos tanto los actos indiferentes como los inadecuados o inidóneos y los absolutamente extraordinarios determinantes de “Fuerza mayor”²⁵.

4. Las funciones de la responsabilidad patrimonial de la Administración

Las funciones del instituto de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas pueden dividirse en cuatro grupos²⁶ que expondremos a continuación:

- a) Función reparadora o compensatoria. Cumple, en primer término, la función primordial de reparar el daño que pueda producir el giro o tráfico administrativo, es decir, de asegurar la integridad patrimonial de los particulares procurando que las víctimas cobren una indemnización por los daños que se han producido a los perjudicados.

El sistema no está basado en la culpa sino en el perjuicio objetivamente producido. Como señala MARTÍN REBOLLO²⁷ “*aunque pueda haber responsabilidad sin culpa, no hay, de hecho, responsabilidad sin perjuicio*”.

- b) Función preventiva y de reducción de los costes de los accidentes. En segundo lugar, la responsabilidad patrimonial también cumple, o debe cumplir, una función preventiva, de prevenirla producción de daños y disminuir el número y la gravedad de los accidentes.

Así, el derecho de la responsabilidad civil (también el de la responsabilidad patrimonial de la Administración) responde al objetivo de disminución y control de tres costes distintos: los costes primarios (la reducción del número, de la gravedad de los accidentes y del valor de todos los daños causados a la víctima), secundarios (de distribución o dispersión del riesgo) y terciarios (todos los gastos ocasionados para la liquidación y distribución del daño producido, es decir, los costes de administrar el tratamiento de los accidentes²⁸).

Con todo, en el ámbito de la responsabilidad patrimonial cabe destacar la ausencia de consecuencias prácticas efectivas que realmente incentiven a las personas (funcionarios y contratados laborales de la Administración Públicas) que pueden influir en una conducta determinada que genera riesgos. Ello se debe a que la reclamación se dirige

²⁵ GARCÍA GIL, Francisco Javier. *La Responsabilidad patrimonial de los Ayuntamientos...*, cit., pp. 65-66

²⁶ ARQUILLO COLET, Begoña. *Seguro y responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*, Atelier, Barcelona, 2008, p. 87.

²⁷ MARTÍN REBOLLO, Luis. *La responsabilidad patrimonial de las Entidades Locales...*cit. p.3

²⁸ ARQUILLO COLET, Begoña. *Seguro y responsabilidad patrimonial de la Administración Pública...*cit. p.88.

directamente contra la Administración Pública y, a que raramente se ejerce una acción de regreso contra el funcionario o el contratado laboral de la Administración. El hecho de que la Administración Pública contrate un seguro disminuye todavía más los incentivos de prevención²⁹.

- c) Función de control de poder y del buen funcionamiento de los servicios públicos. Aún se asigna a la responsabilidad patrimonial una tercera función de control- en el caso de la Administración- del buen funcionamiento de los servicios públicos.

Según MIR PUIGPELAT³⁰, el autor que más y mejor ha insistido en importancia y alcance de esta función es Martín Rebollo, para quien la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración ha sido siempre abordada desde la óptica de la garantía que representa para los ciudadanos, pero puede y debe ser contemplada, también, desde la perspectiva de la posición constitucional de las Administraciones públicas y de la gestión de los servicios públicos. Desde esta segunda perspectiva, la responsabilidad extracontractual de la Administración aparece como un principio de orden, como un instrumento -más- de control del poder y del buen funcionamiento de los servicios públicos, que sirve (en la medida en que la eficacia depende también de los sistemas de control) al principio constitucional de eficacia. La responsabilidad, así, para este autor, es un instrumento idóneo para configurar, modelar y modular la actuación administrativa, que enseña a la Administración cómo debe actuar y cómo no -si quiere evitar tener que indemnizar -y ayuda, en última instancia, a evitar los daños derivados de la acción pública.

- d) Función demarcatoria. A las indicadas funciones se une una cuarta función “demarcatoria”, en el sentido de que el conjunto normativo regulador de la misma debe configurarse, no como un conglomerado de disposiciones oscuras e inconexas, sino como un “ sistema” que demarque, que delimite con claridad y precisión, qué actuaciones públicas han de generar el deber de indemnizar y cuáles no³¹.

²⁹Ibidem.

³⁰ MIR PUIG PELAT, Oriol. *La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema...*cit. p.147.

³¹Ibidem, p.149.

CAPÍTULO SEGUNDO

II. EL SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN ESPAÑA

1. Notas generales del aseguramiento de la responsabilidad de la Administración

Las Administraciones Públicas pueden contratar seguros. Actualmente, la licitud del aseguramiento patrimonial de la Administración no es sólo una cuestión masivamente respaldada por la práctica jurídica, sino que encuentra reconocimiento expreso en el Derecho positivo³². Esta evidencia merece ser matizada, pues como veremos más adelante no todo es si se puede o no, sino si es necesario o no contratar un seguro.

¿Para qué contratar un seguro? La respuesta es inicialmente sencilla, para obtener a cambio de un precio -prima- una prestación indemnizatoria en el supuesto de seguro de daños. Intercambio de prestaciones que se configura como la esencia del contrato de seguro según la definición dada por el art. 1 de la Ley de Contrato de Seguros, Ley 50/1980, de 8 de octubre (en adelante, LCS), que reza:

“El contrato de seguro es aquel por el que el asegurador se obliga, mediante el cobro de una prima y para el caso de que se produzca el evento cuyo riesgo es objeto de cobertura a indemnizar, dentro de los límites pactados, el daño producido al asegurado o a satisfacer un capital, una renta u otras prestaciones convenidas”.

Dentro de los riesgos objeto de la posible cobertura, la LCS mencionada, regula entre los seguros de daños en su art. 73 el seguro de responsabilidad civil, definiéndolo como aquel en el que el asegurador se obliga, dentro de los límites establecidos en la Ley y en el contrato, a cubrir el riesgo del nacimiento a cargo del asegurado de la obligación de indemnizar a un tercero los daños y perjuicios causados por un hecho previsto en el contrato de cuyas consecuencias sea civilmente responsable el asegurado, conforme a derecho.

³² GAMERO CASADO, Eduardo. “El aseguramiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración”, en *La responsabilidad patrimonial de la Administración pública. Estudio general y ámbitos sectoriales* (obra colectiva dirigida por Tomás Quintana López y coordinada por Ana Belén Casares Marcos), Tirant lo Blanch, 2a. ed. Valencia, 2013. Vol. 1., pp. 223, afirma que el régimen de responsabilidad extracontractual de la Administración se encuentra vinculado por la reserva de Ley que proclama el art. 106.2 CE, y que corresponde precisamente al Estado proceder a su regulación en virtud del art. 149.1.18.^a CE; el aseguramiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración se encuentra afectado por estas coordenadas constitucionales, que tienen que ver además con el principio de legalidad del art. 9.3 CE.

La suscripción de estos seguros está extendida en múltiples ámbitos de las Administraciones Públicas, lo cual no impide que haya sido objeto de fuerte discusión, dando incluso lugar a la existencia de posiciones contrarias a su utilización³³.

Gran parte de la discusión doctrinal respecto de la posibilidad de asegurar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas parte de un informe del Servicio de Reclamaciones de la Dirección General de Seguros de 26 de junio de 1996, emitido a consecuencia de una consulta efectuada por una compañía aseguradora, que concluyó afirmando la incompatibilidad entre la LCS y la LRJ-PAC y desaconsejaba la cobertura de dicha responsabilidad mediante un contrato de seguro privado con una compañía aseguradora.

Los argumentos utilizados – y que resumimos- son los siguientes:

- 1) Se estimaba, en primer lugar, que la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública no encaja dentro de la institución de la responsabilidad civil.
- 2) Igualmente, se entendía que la asunción por la entidad aseguradora de la defensa jurídica frente a la reclamación del perjudicado, es incompatible con la atribución a la jurisdicción contencioso-administrativa de las cuestiones litigiosas relativas a la responsabilidad patrimonial.
- 3) Se consideraba, por otra parte, que la acción directa del perjudicado contra el asegurador no es compatible con el régimen de responsabilidad patrimonial de la LRJ-PAC, que se basa en la idea de responsabilidad directa de la Administración.
- 4) Además, se afirmaba que la garantía de responsabilidad patrimonial de la Administración puede verse afectada si se admite su cobertura mediante contratos de seguros.
- 5) La dificultad de hacer compatibles el procedimiento administrativo para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración, en los que la entidad aseguradora no es parte, y los procesos de seguro.
- 6) Finalmente, se argumentaba que la existencia de este aseguramiento debía contar con una regulación por norma con rango de Ley, dado que el art. 106.2

³³ROMERO DUPLÁ, Carlos. “Teoría general de la Responsabilidad Patrimonial o Extracontractual” en *Manual de Responsabilidad Pública*, Editorial Aranzadi, Navarra, 2010, p.392.

CE establece una reserva de Ley respecto al régimen de la responsabilidad patrimonial.

Este informe ha sido rebatido por parte de la doctrina. En este sentido, las profesoras MONTORO CHINER- HILL PRADOS³⁴, estiman que la Resolución de la Dirección General de Seguros no ha resistido el paso del tiempo y la suscripción de un seguro de responsabilidad civil por las Administraciones continúa siendo una práctica extendida en diversos ámbitos que cuenta con reconocimiento jurisprudencial.

Sin querer detenernos en más consideraciones sobre el particular, entre los argumentos críticos frente a la cobertura de la responsabilidad patrimonial mediante contratos de seguro, sí conviene despejar dudas sobre el primero de ellos: el encaje de la responsabilidad patrimonial en el concepto de responsabilidad civil de la Ley de Contratos de Seguros.

A este respecto, se planteaba que la Administración Pública estaba sujeta a un régimen de responsabilidad bifronte; la responsabilidad civil cuando actuara como sujeto privado, la cual sí sería asegurable por quedar plenamente englobada en el tenor del art. 73 LCS, y la responsabilidad patrimonial cuando actuara como persona pública, la cual- por sus peculiares aspectos- no podría ser objeto de una póliza de aseguramiento³⁵.

Sin embargo, en opinión de un amplio sector doctrinal³⁶, ello no es así. En este sentido, HUERGO LORA³⁷ afirma que la responsabilidad patrimonial se corresponde con la responsabilidad civil extracontractual, no existen diferencias sustantivas relevantes entre ambas, y además aun en el caso que fueran instituciones diferentes, ello no impide por sí solo su aseguramiento. Para este autor, la institución regulada por los arts. 139 y siguientes de la LRJ-PAC, es decir, la responsabilidad patrimonial, constituye la adaptación al tráfico administrativo de la responsabilidad civil extracontractual.

³⁴MONTORO CHINER, M.^a Jesús y HILL PRADOS, M.^a Concepción. *Responsabilidad patrimonial de la Administración y contrato de seguro*,...cit., p.54. Sus argumentos a este respecto son los siguientes: en primer lugar, porque con posterioridad se ha procedido a modificar la LRJ-PAC a través de la Ley 4/1999; en segundo lugar, porque el art. 9.4 LOPJ, establece la vis atractiva para la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, siempre que se reclame contra una Administración Pública, aunque sean interesadas otras personas jurídico privadas; y, en tercer lugar, porque el artículo 10 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, ha dispuesto que el contrato de seguro se califique como uno de los contratos privados de la Administración.

³⁵ROMERO DUPLÂ, Carlos. *Teoría general de la Responsabilidad Patrimonial o Extracontractual*,...cit., p.394.

³⁶Igualmente, en este sentido; MONTORO CHINER, M.^a Jesús y HILL PRADOS, M.^a Concepción. *Responsabilidad patrimonial de la Administración y contrato de seguro*,...cit., pp.57-58; ROMERO DUPLÂ, Carlos. “*Teoría general de la Responsabilidad Patrimonial o Extracontractual*,...cit., pp.394-395; GAMERO CASADO, Eduardo. “*Los contratos de seguro de responsabilidad extracontractual de las Administraciones Públicas*”, en REDA, n° 103, 1999, pp.366-368.

³⁷HUERGO LORA, Alejandro, *El seguro de responsabilidad civil de las Administraciones públicas*, Marcial Pons, Madrid, 2002. pp.68-69.

Es esta última postura, a pesar de las críticas de que ha sido objeto, la que en nuestra opinión, se presenta de forma más convincente y cuenta con un mayor respaldo doctrinal.

2. Normativa aplicable al contrato de seguro de responsabilidad civil patrimonial

La legislación de derecho español vigente permite que las Administraciones Públicas puedan contratar seguros de responsabilidad civil. En este sentido, el artículo 10 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, TRLCSP) con rúbrica de contrato de servicios, define éstos³⁸ y aclara a continuación que a los efectos de aplicación de esta Ley, los contratos de servicios se dividen en las categorías enumeradas en el Anexo II. Ese Anexo II contiene en la categoría 6 de servicios financieros a los servicios de seguros, de modo que entre los contratos de servicios está claramente previsto el contrato de seguro.

De esta regulación conviene significar las siguientes cuestiones:

a) El contrato de seguro que cubre la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública es un contrato de naturaleza jurídica privada³⁹. Así se recoge en el TRLCSP, concretamente en su art. 20.1 al indicar dicho precepto que tienen esta naturaleza aquellos servicios comprendidos en la categoría 6 del Anexo II, es decir seguros. Esto entendemos refuerza el argumento de que la relación entre la Administración Pública y la compañía aseguradora es una relación contractual privada sometida a la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro (en adelante, LCS).

b) El TRLCSP sólo incluye normas sobre preparación, publicidad, licitación y adjudicación aplicables a los contratos de seguro, sin embargo, no hace referencia en ningún momento a su contenido, por lo que en ese caso debe aplicarse la regulación general prevista por el derecho privado y por ende la LCS.

Por lo mismo, la jurisdicción competente para resolver las cuestiones litigiosas relativas a la preparación y adjudicación de tales contratos será la contenciosa-administrativa. En cambio, para resolver las controversias que surjan entre las partes firmantes del contrato en

³⁸ El art. 10 del TRLCSP dispone que “*son contratos de servicios aquéllos cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o un suministro*”.

³⁹ El reconocimiento de la naturaleza privada del contrato de seguro de la Administración Pública no es reciente: ya se preveía en los artículos 5 y 206.6.a) del real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio y en el art. 20.1 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, solventándose las dudas en pro del carácter privado del seguro y, por consiguiente, de la competencia de la jurisdicción civil para resolver las reclamaciones contractuales sobre interpretación y ejecución.

relación a los efectos, cumplimiento y extinción conocerá la jurisdicción civil (art. 21.1 y 21.2 TRLCSP).

Con todo, los contratos de seguro de las Administraciones Públicas, aunque sean contratos privados, deben seguir el procedimiento de contratación pública, dado que la contratación es realizada por un ente administrativo, concretamente mediante una tramitación ordinaria, en un procedimiento abierto y la forma de adjudicación es la prevista en el art. 150.3.g) del TRLCSP.

La adjudicación recaerá en el licitador que haga la proposición más ventajosa, teniendo en cuenta los criterios objetivos y subjetivos que se hayan establecido en los pliegos de cláusulas administrativas⁴⁰.

c) Por último, la ley autoriza a las Administraciones Públicas para que pueda contratar pólizas de seguro, pero ello no habilita, en principio, a desplazar el régimen de responsabilidad regulado en la Ley 30/1992 y el procedimiento específico de reclamación de la responsabilidad.

3. Los seguros de responsabilidad civil contratados por la Administración Pública

En España, la contratación de seguros de responsabilidad civil por parte de las Administraciones Públicas es relativamente reciente al igual que su atención doctrinal⁴¹. Sin embargo, la Administración venía contratando desde antiguo seguros de daños, sobre todo seguros de incendios o, más modernamente, multirriesgo, para cubrir los bienes de su propiedad, tanto demaniales (Casas Consistoriales y demás edificios públicos, por ejemplo) como patrimoniales⁴². Paulatinamente, y especialmente por el desarrollo industrial, la Administración ha ido incorporando otro tipo de aseguramientos: contaminación por residuos, daños al medio ambiente, etc.

⁴⁰ ARQUILLO COLET, Begoña. *Seguro y responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*,...cit. p.40.

⁴¹ Cuyas primeras expresiones son las aportaciones de GAMERO CASADO, Eduardo, “*Los contratos de seguro de responsabilidad extracontractual de las Administraciones Públicas*”, en REDA, nº 103 (1999), pp.357-361; PAVELEK ZAMORA, Eduardo, “*El aseguramiento de la responsabilidad de la Administración*”, en Revista de Derecho de los Seguros Privados, mayo-junio 1997, pp. 17-27; entre las obras posteriores se debe destacar HUERGO LORA, Alejandro, *El seguro de responsabilidad civil de las Administraciones públicas*, Marcial Pons, Madrid, 2002; MONTORO CHINER, M.J. y HILL PRADOS, M.C, *Responsabilidad patrimonial de la Administración y contrato de seguro*, Atelier, Barcelona, 2002; y, más recientemente, ARQUILLO COLET, Begoña: *Seguro y responsabilidad patrimonial de la administración pública*, Atelier, Barcelona, 2008.

⁴²HUERGO LORA, Alejandro.*El seguro de responsabilidad civil de las Administraciones Públicas*,...cit.,p.13.

Al margen de unos determinados supuestos de seguros de responsabilidad en el servicio militar, funcionarios y colectivos policiales, etc., hasta fecha reciente las Administraciones Públicas no se habían dotado de un seguro de responsabilidad civil patrimonial al objeto de cubrir daños a terceros⁴³.

Con estas premisas, según GAMERO CASADO⁴⁴, la política de asegurar la responsabilidad patrimonial de la Administración, puede considerarse como una evolución natural de los acontecimientos, llegando a su punto culminante a finales del siglo pasado, cuando la práctica totalidad de las Administraciones públicas tenían suscritos estos contratos de seguros⁴⁵.

Desde ese punto de vista, puede resultar comprensible el salto al aseguramiento de otros riesgos que estaban suponiendo para los gestores públicos un indudable foco de preocupación a raíz de la jurisprudencia recaída en la materia, sobre todo para Administraciones dotadas con recursos limitados como pudieran ser los medianos y pequeños municipios, que veían cómo actuaciones aparentemente insignificantes como la organización de festejos populares -sueñas de vaquillas, toros embolados- podían ocasionar a los ciudadanos un daño patrimonial que acabase suponiendo para la entidad local un importante compromiso económico. Así, a finales del siglo XX, la práctica de asegurar la responsabilidad extracontractual de la Administración se generaliza.

Cada día son más las Administraciones, y con mayor frecuencia, que recurren a la institución del seguro para conseguir, de este modo, cobertura de los distintos tipos de riesgos

⁴³EYRE DE LORENZO, José Antonio. *La responsabilidad patrimonial de los entes locales*,...cit., p.87.

⁴⁴GAMERO CASADO, Eduardo. *El aseguramiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración*,...cit. p. 221.

⁴⁵ Sobre el particular, Eduardo Pavelek, un gran conocedor de la materia en su larga condición de Director del Área de Responsabilidad Civil de MAPFRE, explicaba en una pionera aportación que:

"-En el ámbito de la Administración Institucional, existen pólizas de seguros de responsabilidad de Confederaciones Hidrográficas, Puertos, Aeropuertos, INSALUD, CLEA, Consejo de Seguridad Nuclear, Ente Público RTVE, RENFE, etc.- En lo que respecta a la Administración Local, Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y Consells, las pólizas habituales representan en cuanto a su número el mayor volumen de seguros de la Administración y, lógicamente, los más antiguos de este tipo, atendiendo a las tradiciones de la legislación local en materia de responsabilidad.- El nuevo marco constitucional abrió el camino a los seguros de las Comunidades Autónomas con las pólizas del Gobierno Vasco, a las que siguieron otras, aunque todavía no se haya alcanzado a completar el mosaico de las 17 Comunidades Autónomas que configuran el Estado.- No se ha suscrito sin embargo un seguro de responsabilidad para el Estado, aunque sí existen pólizas, o tentativas, para algunos departamentos ministeriales como las Fuerzas de Seguridad o bien para grupos de funcionarios (ingenieros, jueces, inspectores de hacienda o inspectores de trabajo), o últimamente Ministerio de Asuntos Exteriores.- Por último, y aunque sea al margen de la Administración, todo el entramado bloque de Sociedades Estatales, Sociedades Anónimas con participación mayoritaria del Estado o de sus Organismos, Fundaciones e Instituciones de diverso pelaje, así como sus equivalentes de las Comunidades Autónomas o de las Corporaciones Locales, pueden suscribir pólizas de seguro acomodadas a sus necesidades, si bien ya no necesariamente van a actuar bajo la potestad administrativa, sino que realizarán sus actividades en el campo del Derecho privado, y sus responsabilidades quedarán sometidas a un régimen más clásico".(PAVELEK ZAMORA, Eduardo, *El aseguramiento de la responsabilidad de la Administración*,...cit.p.19).

que pueden recaer sobre ellas en el cumplimiento de sus diversas funciones⁴⁶.

Una de las modalidades asegurativas que más se ha desarrollado en los últimos tiempos, y que mayor significación e importancia ha adquirido es, sin duda alguna, la cobertura de la responsabilidad civil, en los diversos ámbitos en que pueda presentarse.

El seguro de responsabilidad civil pertenece a los seguros de daños y dentro de éstos a los seguros de patrimonio o de deuda. Su finalidad es, específicamente, la de proteger el patrimonio del asegurado ante el daño que sufriría (que para el supondría) tener que hacer frente a una indemnización que deba satisfacer por haber incurrido en determinada responsabilidad. Es evidente que estamos hablando de una responsabilidad extracontractual, en los términos del artículo 1902 del Código Civil (en adelante, CC).

Si el asegurado, en el desarrollo de su actividad, o en cualquier ámbito privado causa un daño a un tercero, se verá obligado a repararlo, indemnizando al perjudicado. Esta indemnización mermará su patrimonio, situación ésta no deseable, motivo por el cual, para evitar el daño que el patrimonio de esta persona sufriría, la solución es concertar un seguro de responsabilidad civil. De este modo, si efectivamente causa un daño, y debe hacer frente al mismo, financieramente, el asegurador, de acuerdo con los términos del contrato, le indemnizará, reestableciendo así la situación de su patrimonio.

Nada tiene de sorprendente, pues, que la Administración Pública, lo mismo que cualquier particular o empresa privada, recurra al seguro como medida prudente y diligente⁴⁷. Frente a unos gastos indemnizatorios impredecibles se prefiere ahora contratar un seguro de responsabilidad civil mediante el pago de una módica prima. No obstante, conviene aclarar como indican las Profesoras MONTORO CHINER- HILL PRADOS⁴⁸, que *“cuando la Administración suscribe un contrato de seguro de responsabilidad asegura el pago de una deuda, no su responsabilidad. El asegurador es garante del pago; no es garante de la responsabilidad.”*

Así las cosas, existen pólizas para todo tipo de entes jurídico-administrativos (Administraciones territoriales – general del Estado, autonómica, local– e institucionales) que son especialmente útiles para las corporaciones locales con presupuestos modestos o los entes instrumentales de dimensiones reducidas que pueden tener grandes dificultades para abonar las elevadas indemnizaciones que a veces se imponen en los siniestros.

⁴⁶ MONTORO CHINER, M^a. Jesús. y HILL PRADOS M^a. Concepción: *Responsabilidad patrimonial de la Administración y contrato de seguro...*cit., p.41.

⁴⁷ *Ibidem*, pp.42-43.

⁴⁸ *Ibidem*, pp.11-12.

Partiendo de este planteamiento, podemos distinguir dos grandes grupos de seguros que contrata la Administración Pública; los seguros voluntarios y los obligatorios.

Habida cuenta de la gran variedad de entes que pueden tener la naturaleza jurídica de Administración, limitaremos nuestro estudio tan sólo al ámbito de las Administraciones Locales que, en nuestra opinión, son las que tienen una solvencia menor y, a la vez, mayor proximidad con el ciudadano, lo que incrementa la posibilidad de producir daños.

3.1 Los seguros voluntarios de las Administraciones Locales

El seguro voluntario se caracteriza por su carácter opcional, la persona física o jurídica no tiene limitada su autonomía privada y puede decidir si lo contrata.

Las Administraciones locales contratan pólizas de seguro que cubren su responsabilidad civil en distintos sectores de actividad. Sin embargo, en los seguros contratados por éstas, las entidades aseguradoras simplemente han trasladado a la Administración (sin preocuparse de sus peculiaridades) el contenido tradicional de las pólizas de seguro de responsabilidad civil que celebran con personas físicas o jurídicas privadas⁴⁹.

Así, las compañías aseguradoras en el ámbito de los contratos voluntarios, aunque algunas de las cláusulas vienen determinadas por el pliego de cláusulas administrativas, se han limitado a copiar para la Administración los preceptos de la LCS con muy pocas excepciones, ciñéndose a pólizas generales que tienen establecidas, las cuales son difíciles de interpretar y normalmente resultan menos beneficiosas para la Administración. De ahí que algunos autores⁵⁰ consideren que es necesario plantear una revisión de los condicionados de las pólizas cuando la Administración opte por contratar un seguro.

a) Ámbito subjetivo

Los elementos personales que aparecen en los seguros voluntarios de las Administraciones locales son los siguientes:

⁴⁹ARQUILLO COLET, Begoña. *Seguro y responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*,...cit., pp. 45-46;el tema también ha sido tratado por PAVELEK ZAMORA, Eduardo. *El aseguramiento de la responsabilidad de la Administración*,...cit.p. 20. Este autor expone que las pólizas de responsabilidad civil de corporaciones locales suelen obedecer a criterios más acomodados a las pólizas de riesgos industriales que han servido de modelo para la preparación e incluyen tres tipos de coberturas: Responsabilidad de Explotación, profesional y patronal.

⁵⁰ Al respecto, HUERGO LORA, Alejandro, *El seguro de responsabilidad civil de las Administraciones Públicas*,...cit.p.103; ARQUILLO COLET, Begoña. *Seguro y responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*,...cit., p.46.

-El asegurador, que es la entidad que acepta cubrir el riesgo obteniendo a cambio de ello una compensación económica, puede ser una compañía de seguros que opera abiertamente en el mercado o bien puede adoptarse la forma del coaseguro (existiendo un asegurador principal que firma la póliza a nombre también de otras compañías respondiendo todas por cuotas) y/o de la unión temporal de empresas-UTE (estableciéndose un pacto de responsabilidad solidaria). Otra fórmula es el reaseguro (una compañía de seguros es la aseguradora única que responde frente a la Administración, pero a su vez, y sin que tenga que ser autorizado por ésta, tiene suscritos contratos de reaseguros con otras compañías no siendo partes del contrato)⁵¹.

El asegurador, está sometido a un estricto estatuto jurídico, para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones. El legislador ha previsto, como adición a los deberes que ha de cumplir cualquier empresario mercantil, un conjunto de deberes específicos para preservar el interés general⁵². Esta normativa se encuentra fundamentalmente en la Ley 20/2015, de 14 de julio, de Ordenación, Supervisión y Solvencia de las Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras (en adelante, LOSSEAR) que deroga el Texto Refundido de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados⁵³ (TRLOSSP) que ha de ser completada con sus desarrollos reglamentarios.

Conviene significar que no toda entidad aseguradora puede participar en la contratación de un seguro de responsabilidad patrimonial de la Administración pública. Las entidades aseguradoras para operar en el mercado asegurador han de contar con la preceptiva autorización administrativa según dispone el art. 20 LOSSEAR. Esta autorización se concederá por ramos. La clasificación de los ramos se regula en un Anexo separado. Así pues, si se pretende suscribir seguros de responsabilidad patrimonial, la entidad aseguradora ha de estar autorizada para el ramo 13º, que comprende la responsabilidad civil general.

- El asegurado y el tomador del seguro. El tomador del seguro, es la persona que contrata el seguro, en nombre propio o a favor de una tercera persona, en cuyo caso el tomador diferirá del asegurado⁵⁴. Como se desprende de lo antedicho, el asegurado y el

⁵¹EYRE DE LORENZO, José Antonio. *La responsabilidad patrimonial de los entes locales*,...,cit., p.92.

⁵²CUÑAT EDO, Vicente, BATALLER GRAU, Juan, "El seguro de responsabilidad de las administraciones públicas: sus elementos personales", en Estudios jurídicos en homenaje a Vicente L. Montés Penadés, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, Vol.1.p.775.

⁵³con la excepción de sus artículos 9, 10 y 24 por lo que se refiere a las mutuas, mutualidades de previsión social y cooperativas de seguros; la disposición adicional sexta; la disposición adicional séptima; y la referencia contenida en la disposición derogatoria del Real Decreto Legislativo, letra a).8.^a, por la que se mantiene en vigor la disposición adicional decimoquinta de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, que deben seguir vigentes.

⁵⁴El art. 7 de la LCS señala que "Los derechos que derivan del contrato corresponderán al asegurado o, en su caso, al beneficiario, salvo los especiales derechos del tomador en los seguros de vida" mientras que las

tomador pueden coincidir en la misma persona o ser dos personas distintas al ser diferente la persona que contrata de la que va a ser protegida del riesgo. En estas pólizas no suelen darse problemas de determinación en la figura de uno u otro: las condiciones generales de las mismas comienzan, en efecto, describiendo quién tiene la condición de asegurado, o titular del interés asegurado y quién es el tomador del seguro.

Así, el tomador del seguro es la Corporación Municipal y entre los asegurados se incluye a la Corporación y a los miembros y el personal (funcionario y contratado) de dicha Corporación⁵⁵.

b) El objeto del seguro

Las pólizas suelen establecer en una cláusula general cuál es el objeto del seguro, para luego precisarlo en una relación de riesgos cubiertos y exclusiones.

La cláusula referida al objeto del seguro podría ser la siguiente:

“Responsabilidad civil de la Corporación Municipal de X, que consta de X habitantes y un presupuesto municipal de X euros”.

Frecuentemente, también se incluye otra cláusula⁵⁶ que hace referencia expresa a la responsabilidad de los arts. 1902⁵⁷ y ss. del CC, la cual es adecuada para pólizas clásicas de responsabilidad civil extracontractual y para la responsabilidad civil de los particulares, pero no se ajusta a la necesidad de cobertura de los riesgos de la Administración y ocasiona numerosos problemas. Entre ellos, el gran problema jurídico que se plantea es determinar los supuestos de responsabilidad patrimonial de la Administración que quedan incluidos en éstas cláusulas generales⁵⁸.

obligaciones y deberes corresponden al tomador del seguro, salvo aquellos que por su naturaleza deban ser cumplidos por el asegurado”.

⁵⁵ARQUILLO COLET, Begoña. *Seguro y responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*,...cit.,p. 47, transcribe una cláusula frecuente en las pólizas de Ayuntamientos consultadas en las que se precisa quién es el asegurado: “a) La Corporación, en el desempeño de las funciones y servicios que le sean propios.

b) Los miembros de la Corporación (el Alcalde, los Tenientes de Alcalde, los Concejales y, en su caso, la Comisión de Gobierno) en su actuación personal como tales. c) El personal, funcionario y contratado laboral, fijo o temporal, que preste servicios en la Corporación Municipal y durante el desempeño de los mismos”.

⁵⁶Ibidem, p.48. En algunas pólizas de Ayuntamientos pueden leerse cláusulas del siguiente tenor: “ En los términos y condiciones consignados en la póliza, el Asegurado toma a su cargo la responsabilidad civil extracontractual que pueda derivarse para el Asegurado, de acuerdo con los artículos 1902 y ss. del CC, como consecuencia de los daños personales y materiales causados involuntariamente a terceros como persona jurídica de Derecho Público, derivado del ejercicio de sus competencias, de la Administración y Gobierno del municipio, y de las instalaciones y propiedades municipales, según el Ordenamiento jurídico vigente”.

⁵⁷ “El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado”.

⁵⁸Ibidem.

Esto es objeto de preocupación para la Administración Pública, que estima tener aseguradas todos los aspectos de su responsabilidad patrimonial, cuando no es así realmente. Pero además, esto también preocupa a las compañías aseguradoras, las cuales, en determinados supuestos no tienen la certeza de si deben o no aprobar el siniestro, ya que, como señala ARQUILLO COLET⁵⁹, “ *sus tramitadores suelen estar más familiarizados con los casos de responsabilidad patrimonial de la Administración que se podrían producir igualmente aunque el causante fuera un sujeto privado (los daños derivados de la asistencia sanitaria pública o los daños acaecidos en centros escolares públicos), que en otros tipos de casos propios de la responsabilidad patrimonial de la Administración (como la responsabilidad derivada de la anulación de un acto administrativo)*”.

El propio Tribunal Supremo en la Sentencia de 30 de enero de 2002⁶⁰ se ha referido a estas cláusulas generales que hacen mención expresa al art. 1902 del CC, afirmando que los seguros de responsabilidad civil contratados por la Administración cubren la responsabilidad patrimonial (la actuación administrativa sujeta a dicha responsabilidad es el riesgo objeto del seguro) pese a su carácter objetivo y no se puede excluir por el mero hecho de que se haga referencia al art. 1902 del CC en esas cláusulas utilizadas.

Ahora bien, no sería exacto decir, por ello, que pueden estar cubiertos por una póliza de seguro de responsabilidad civil general todos los grupos de casos de responsabilidad patrimonial de la Administración⁶¹.

c) Los riesgos cubiertos

Los riesgos cubiertos se deberán consignar en la póliza y en las condiciones generales. Habitualmente, las pólizas contemplan una multiplicidad de riesgos cubiertos. Es frecuente, así, distinguir entre la responsabilidad civil y patrimonial general, por un lado, y regímenes singulares, como la responsabilidad patronal (la que adquiere el empleador por daños que padezca su personal) o la profesional⁶² (terminología propia del ramo de seguro que proyectada hacia el Derecho administrativo evoca la responsabilidad directa de la Administración como consecuencia de la actividad de su personal).

⁵⁹Ibidem.

⁶⁰STS(Sala de lo Civil), de 30 de enero de 2002, Ponente Teófilo Ortega Torres, F.J 2.º (RJ 2002\2310).

⁶¹ Véase un estudio realizado por Arquillo Colet, Begoña. *Seguro y responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*,...cit., pp.49-52. La autora en su trabajo realiza algunas precisiones de casos claros que no pueden estar cubiertos por una póliza de seguro de responsabilidad civil, especialmente aquellos supuestos que no cumplen los requisitos necesarios para que un riesgo sea asegurable, esto es aquellos en que no haya incertidumbre ni aletoriedad, como es el caso paradigmático de responsabilidad del Estado Legislador.

⁶²HUERGO LORA, Alejandro.*El seguro de responsabilidad civil de lasAdministraciones públicas*,...cit.,p.127.

La responsabilidad general a la que aludimos antes cubriría— a su vez— distintos subapartados, como la derivada del funcionamiento de los servicios públicos prestados por el asegurado, la derivada de accidentes en general⁶³, etc. Otro de los riesgos habitualmente cubiertos es el derivado de la titularidad o el uso por el asegurado de bienes muebles o inmuebles, el cual puede solaparse con los anteriores. Esta responsabilidad puede también conjugarse con otra como es la derivada de los trabajos realizados para el asegurado y por cuenta de él, por adjudicatarios, concesionarios, contratistas o subcontratistas, ya sea en defecto o subsidiariamente al seguro de Responsabilidad Civil que éstos hayan contratado. Las pólizas recogen también la responsabilidad derivada del transporte público, escolar, etc. que pueda corresponder al asegurado en cuanto cargador.

A pesar de todo, el listado de coberturas que contienen estas pólizas, sigue sin dar una solución para establecer una clara delimitación de grupos de casos, como sería deseable.

Como señala ARQUILLO COLET⁶⁴, *"La delimitación objetiva de los seguros de responsabilidad civil de las Administraciones públicas, que se ofrece actualmente en el mercado asegurador, destaca porque no cubre, ni mucho menos, la responsabilidad patrimonial en su conjunto, ni hace una distinción por grupos de casos, sino que realiza un extenso listado de coberturas y exclusiones --en las que, además, se encuentran cada vez más restricciones--, e ignora algunos supuestos típicos de la responsabilidad patrimonial de la Administración."*

A todo lo anterior, se le añade el tema de los límites de la indemnización, una delimitación cuantitativa que constituye la cantidad máxima de la que responderá el asegurador para la suma de todas las indemnizaciones y gastos por siniestro y anualidad de seguro sea el que fuera el número de coberturas afectadas. En pequeños municipios, suele ser de 601.012,10 € por siniestro. Asimismo, se establece el importe de una franquicia que puede ser general o específica⁶⁵.

⁶³Ibidem. Las cláusulas se refieren a las responsabilidades “derivadas de incendio, explosión, humo, aguas, gases, olores, vapor y hundimiento de terreno siempre que tengan un origen accidental, súbito y repentino, inesperado e inintencionado.

⁶⁴ARQUILLO COLET, Begoña. *Seguro y responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*,...cit., p.54; opinión que comparte HUERGO LORA, Alejandro. *El seguro de responsabilidad civil de las Administraciones públicas*,...cit., pp.130-131 y GAMERO CASADO, Eduardo. *El aseguramiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración*,...cit., p.233.

⁶⁵ Sobre este tema, ARQUILLO COLET, Begoña. *Seguro y responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*,...cit., p.54 expone un ejemplo: general (el 10% del importe del siniestro con un mínimo de 150€ y un máximo de 1500 €) o especial (en casos de responsabilidad civil derivada de daños a edificaciones colindantes, conducciones aéreas, subterráneas o de superficie, responsabilidad civil profesional y actos de cualquiera de sus agentes, funcionarios, órganos y servicios, el asegurado asume a su cargo el 10% del importe del siniestro con un mínimo de 300€ y un máximo de 3000 €).

Respecto a la delimitación temporal, con carácter general se cubren los daños que se produzcan durante la vigencia del seguro, siempre que se reclamen al asegurado o a la compañía aseguradora durante el plazo de vigencia de la póliza o durante un plazo posterior. En muchas ocasiones, en este tipo de pólizas se pacta un plazo de dos años⁶⁶. No obstante, conviene tener en cuenta que existen excepciones.

d) Las exclusiones

Tan importante como las inclusiones son las exclusiones, que delimitan decisivamente la cobertura del contrato y acarrear no pocos problemas de orden práctico, no ya en la dinámica de la relación aseguradora (conflictos de interpretación entre la compañía y la Administración), sino sobre todo y especialmente, en la posición de los ciudadanos, que difícilmente conocen estos clausulados y sus consecuencias⁶⁷. Respecto a las exclusiones, ARQUILLO COLET destaca en su estudio realizado los casos de responsabilidad civil que se derivan de:

- Las responsabilidades que deben estar cubiertas por seguros obligatorios (festejos municipales, la circulación de vehículos de motor públicos, etc)
- Servicios de transporte municipales (metros, tranvías, etc.)
- El suministro de agua, gas, electricidad.
- Las derivadas de guerra, motín, tumulto, terrorismo, terremotos e inundaciones.
- Daños causados por los servicios municipales de salvamento para evitar males mayores (bomberos, etc).
- Las multas, penalizaciones y sanciones impuestas por Tribunales y otras Autoridades.
- La responsabilidad directa de adjudicatarios, concesionarios, contratistas y subcontratistas por trabajos realizados para la Administración.
- Daños causados por el mal estado de conservación de las vías públicas: caídas y accidentes de circulación. Esta exclusión, aunque no está presente en todas las pólizas, cobra elevada importancia dada la frecuencia con la que éstos casos llegan a los Tribunales, tanto en supuestos de caídas como en caso de accidentes de vehículos por el mal estado de las carreteras. En este último, su incidencia es mayor, sin embargo, en muchas ocasiones, no se demanda a las Administraciones locales, sino a las autonómicas, titulares de un considerable número de vías públicas.

⁶⁶Ibidem, p.53.

⁶⁷ GAMERO CASADO, Eduardo. *El aseguramiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración*, ...cit., p.238.

En lo referente a los daños causados por fenómenos meteorológicos, a la hora de valorarla conveniencia de su exclusión, debe tenerse en cuenta la existencia del Consorcio de Compensación de Seguros, un organismo público que cubre este tipo de siniestros- aunque con algunas limitaciones.

Hay que notar, por último, que la exigencia del art. 3 LCS de que las cláusulas deben ser expresamente aceptadas y por escrito, según la doctrina jurisprudencial que ha sentado el Tribunal Supremo⁶⁸, solo debe entenderse referida a las cláusulas limitativas de los derechos del asegurado en el contrato, y no a aquellas otras que tienen por objeto delimitar el riesgo, susceptibles de ser incluidas en las condiciones generales.

Esto obliga a prestar especial atención por parte de las compañías aseguradoras al contratar estas pólizas y comprobar que las páginas donde se establecen esas cláusulas han sido firmadas por el representante del Ayuntamiento.

3.2 Los seguros obligatorios de las Administraciones

La mayoría de los seguros contratados por la Administración Pública son voluntarios, aunque existen normas que obligan a la Administración a contratar seguros⁶⁹.

El seguro obligatorio se caracteriza por el carácter imperativo de su regulación que condiciona la libertad de la autonomía de la voluntad: las partes están obligadas ex lege a contratar el seguro y, en algunos casos, la Ley impone su contenido. Además, se asocia, en muchas ocasiones- aunque no siempre- a supuestos de responsabilidad objetiva en el caso del ejercicio de algunas actividades que presentan un riesgo importante de causar daños: la mayoría de leyes especiales que regulan estas actividades exigen la contratación de un seguro de responsabilidad civil que garantice la efectiva satisfacción de la indemnización hasta unos límites cuantitativos⁷⁰. En este sentido, en Cataluña, el *Decret 333/2002, de 19 de novembre, de modificació d'altres decrets en matèria d'obligatorietat de contractació de*

⁶⁸Así la STS (Sala de Civil, Sección 1ª), de 30 diciembre 2005, Ponente Juan Antonio Xiol Ríos, F.J. 3.º (RJ 2006\179). Igualmente, la STS (Sala de Civil, Sección 1ª) de 12 diciembre 2006, Ponente Vicente Luis Montes Penades, F.J.1.º (RJ 2006\9602)

⁶⁹ARQUILLO COLET, Begoña. *Seguro y responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*,...cit., p.70.

⁷⁰Ibidem, p.44.

determinadescoberturesd'assegurances(DOGC, núm. 3778, 10.12.2002), establece las actividades que requieren la contratación de un seguro obligatorio⁷¹.

Como destaca PAVELEK ZAMORA⁷², el objetivo prioritario de los seguros obligatorios es proteger a las víctimas y perjudicados de ciertas conductas sujetas a la obligatoriedad de asegurarse al mismo tiempo que se busca un patrimonio responsable y solvente que afronte la reparación de los daños producidos, todo ello presidido por el interés público que supone la exigencia de estos seguros en el ejercicio de determinadas actividades “riesgosas” susceptibles de causar cierto tipo de daños que merecen, a juicio del legislador, una especial protección.

A continuación, conviene, citar alguno de los seguros obligatorios en el ámbito local como el seguro de responsabilidad de los Ayuntamientos en fiestas populares, principalmente por las siguientes razones:

- Es un campo que dispone de una normativa que regula seguro y responsabilidad patrimonial de la Administración: la autorización para celebrar fiestas se condiciona en la legislación estatal y autonómica⁷³ de espectáculos públicos y actividades recreativas a la contratación de una póliza de seguro y, la omisión de la misma, supone una sanción para la corporación local.
- Es un tipo de póliza contratada con mayor frecuencia por Administraciones locales para una actividad específica; cobertura de responsabilidad civil por los actos festivos organizados por el ente local.
- Las reclamaciones judiciales se dirigen en este ámbito mayoritariamente contra la Administración y su asegurador.

Finalmente, conviene indicar que la justificación de la obligatoriedad de contratar un seguro en festejos municipales vendría dada no sólo por el hecho de que se trata de una actividad de riesgo, sino también, por un interés en proteger a la víctima y en que ésta reciba una compensación- dada la existencia de un deudor solvente que garantiza el efectivo cobro de una indemnización- así como en reducir los costes administrativos⁷⁴.

⁷¹ Las actividades de ocio de menores de 18 años; voluntariado; deportes; grupos que actúan en fiestas populares; deportes de riesgo como la inmersión acuática; familia; deportes de aventura; atención y servicios sociales; y servicios educativos.

⁷²PAVELEK ZAMORA, Eduardo, “Seguros obligatorios y obligación de asegurarse”, Revista Española de Seguros, abril-junio 2001 pp. 241-242, disponible en la dirección de internet: https://www.fundacionmapfre.org/documentacion/.../118n/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=1021890.

⁷³En Cataluña, debemos mencionar la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas.

⁷⁴ARQUILLO COLET, Begoña. *Seguro y responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*,...cit.,p.74.

CAPÍTULO TERCERO

III. ¿ES SOCIALMENTE BENEFICIOSA LA CONTRATACIÓN DE SEGUROS DE RESPONSABILIDAD CIVIL POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?

1. El autoseguro como técnica normal en una Administración centralizada y con escasas reclamaciones

La contratación de seguros por parte de las Administraciones Públicas, como ya se ha señalado en el capítulo precedente, es un fenómeno reciente, ligado a tendencias como la llamada “huida al Derecho privado⁷⁵”, la creciente interpenetración de las Administraciones y el sector privado o la utilización de técnicas gerenciales y económicas propias de la empresa privada, en detrimento de prácticas arraigadas en el tráfico administrativo y típicas de él⁷⁶.

El motivo de esta situación debe conectarse con una postura tradicional acuñada en Francia a finales del siglo XIX, en cuya virtud las Administraciones públicas no habían de disponer de contratos de seguro de responsabilidad aun cuando fueran obligatorios para otros sujetos, la regla "El Estado es su propio asegurador".

Es la técnica conocida como *autoseguro*, es decir, que el responsable responde del daño con su propio patrimonio, pues resulta plenamente solvente para asumir los riesgos y no requiere de ninguna fórmula o mecanismo de endoso o distribución del riesgo. Optar por esta fórmula exige dos requisitos de orden material: a) Que el asegurado sea titular de una gran masa patrimonial con la que responder de los siniestros -garantía de solvencia-; y b) Que se encuentre expuesto a una gran cantidad de riesgos no ligados entre sí⁷⁷.

Pues bien, si la Administración no acudía al mercado asegurador, era porque funcionaba en régimen de autoseguro. Ello tiene como presupuesto la confianza en la eficacia de la actuación administrativa, es decir, en que ese autoseguro, gestionado por una

⁷⁵ MIR PUIGPELAT, Oriol. “ *Globalización, Estado y derecho: Las transformaciones recientes del Derecho Administrativo*”, ...cit.p.158 subraya que una de las consecuencias de la crisis fiscal del Estado prestador surgido de la segunda posguerra mundial ha sido la priorización del recorte del gasto público, que ha comportado la exigencia de eficiencia a los poderes públicos y entre otras medidas destinadas a lograr dicha eficiencia- su creciente sumisión al Derecho Privado. Efectivamente, poco después del ingreso de España en las Comunidades Europeas, a finales de los años ochenta y principio de los noventa, se inició en nuestro país, como en muchos otros un proceso de sujeción creciente de las Administraciones públicas a las normas del Derecho privado (civil, mercantil y laboral). Este proceso ha sido de tal magnitud que la doctrina lo ha considerado – acogiendo la feliz expresión de Fritz Fleiner- una auténtica *huida* hacia el Derecho Privado.

⁷⁶HUERGO LORA, Alejandro, *El seguro de responsabilidad civil de las Administraciones Públicas*, ...cit.,p.21.

⁷⁷GAMERO CASADO, Eduardo. *El aseguramiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración*,...cit. p. 226.

Administración no especializada, no iba a ser más caro que la contratación de seguros y el pago de las correspondientes primas. Pero existen también otras premisas a las que conviene hacer referencia:

- la centralización administrativa, es decir, la práctica totalidad de los servicios públicos, de las actividades potencialmente cargadas de riesgos y generadoras de responsabilidad y de siniestros, dependían de una única fuente económica: los Presupuestos Generales del Estado. No existían por aquel entonces Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales contaban con una financiación muy deficiente y no asumían servicios de verdadera trascendencia económica.

-Por otro lado, el escaso desarrollo de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que en el Derecho español surge en 1954 con el carácter de novedad absoluta, hacía innecesario recurrir a mecanismos como el seguro para cubrir las obligaciones indemnizatorias⁷⁸.

- Y por otra parte, también, el mercado asegurador para la cobertura de estos riesgos no era tan expansivo ni maduro como el actual.

2. La transformación del sistema y sus causas

Como HUERGO LORA⁷⁹ muy bien ha explicado, la situación ha cambiado mucho desde entonces. De una Administración centralizada, con un elenco muy reducido de funciones y expuesta a un escaso volumen de reclamaciones, que puede afrontar sin dificultades el riesgo que representa su responsabilidad patrimonial, hemos pasado a una atomización de los centros de imputación de responsabilidad -descentralización territorial y funcional: comunidades autónomas, entidades locales, administraciones institucionales o especializadas...-, a una fabulosa ampliación del catálogo de actividades y servicios desempeñados por las Administraciones públicas y a una progresiva multiplicación de las indemnizaciones, cada vez más numerosas y de cuantías más elevadas.

El número de reclamaciones de responsabilidad patrimonial se ha disparado exponencialmente, como se ha disparado la litigiosidad pues los ciudadanos son cada vez más exigentes y se encuentran mejor formados, estando dispuestos a plantear batalla judicial

⁷⁸HUERGO LORA, Alejandro. *El seguro de responsabilidad civil de las Administraciones Públicas*, ... cit., pp.23-24.

⁷⁹Ibidem, pp.24-27.

cuando es preciso para defender sus intereses, y tanto más, cuando el premio -la indemnización- puede ser jugoso⁸⁰.

En lo que se refiere al proceso de descentralización, a nivel local, las Administraciones Públicas se ven expuestas al riesgo de tener que pagar cuantiosas indemnizaciones al asumir competencias de gran trascendencia en comparación con el volumen de sus presupuestos. De ahí, el realce de la contratación de seguros, dándose además la circunstancia de que, por su capacidad de gestión y tamaño, se trata posiblemente de las Administraciones más asequibles para las entidades aseguradoras.

Otro factor importante de la transformación del sistema se funda en la estabilidad presupuestaria, pues con la contratación de un seguro, sólo es necesario abonar la prima, con independencia del volumen de indemnización que se genere⁸¹. El coste de la prima del seguro es perfectamente previsible, pudiendo fijarse sin dificultad en los presupuestos de gastos de la entidad, en tanto que el pago de las indemnizaciones por responsabilidad extracontractual constituye una verdadera incógnita, al depender de circunstancias que no caen bajo el control de la propia Administración⁸².

Por último, otra de las causas que cabría señalar es la aplicación de modernas técnicas de gerencia de riesgos, técnica de uso frecuente en el mundo empresarial que consiste en la evaluación previa de los riesgos a que se enfrenta, en este caso la Administración, en su actividad, intentando cuantificar su frecuencia y sus consecuencias económicas. A partir de este análisis, se trata de identificar y aplicar la forma de reacción más adecuada ante cada clase de riesgo: la prevención, la cobertura por el propio sujeto (autoseguro) y la traslación a tercero (seguro). En definitiva, la gestión de riesgos es una medida de buena administración⁸³.

3. Las razones de la contratación de seguros de responsabilidad civil y su utilidad para las administraciones públicas

Se suelen aducir tres razones para explicar la contratación de seguros externos por

⁸⁰GAMERO CASADO, Eduardo. *El aseguramiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración*,...cit. pp. 226-227.

⁸¹ ARQUILLO COLET, Begoña. *Seguro y responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*,...cit. p.93.

⁸²GAMERO CASADO, Eduardo. *El aseguramiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración*,...cit. p. 227.

⁸³ HUERGO LORA, Alejandro. *El seguro de responsabilidad civil de las Administraciones Públicas*,...cit.,p.27.

parte de la Administración Pública. No obstante, como señala ARQUILLO COLET⁸⁴, la existencia de estos motivos no justifica por sí misma que la contratación de seguros por la Administración sea la opción más beneficiosa socialmente.

En primer lugar, por las actitudes ante el riesgo. Como hemos apuntado en el epígrafe anterior, es preferible pagar una prima (cantidad cierta y cada cierto tiempo), que afrontar en su día un riesgo, aunque sea incierto⁸⁵. Así, principalmente las corporaciones locales de presupuestos modestos, o a los entes instrumentales de dimensiones reducidas, encuentran en el contrato de seguro una fórmula óptima de gestión del riesgo, puesto que una condena por responsabilidad puede resultar terriblemente gravosa para la entidad, situándola en una posición ciertamente comprometida en el ejercicio presupuestario en que recaiga o incluso en los subsiguientes. La distribución del riesgo que se opera mediante la suscripción de pólizas de seguro permite conjugar la necesidad de que las entidades aseguradoras efectúen las oportunas provisiones de fondos mediante el cobro de las primas de seguro, con la conveniencia de que sean ellas quienes respondan, y no la Administración concernida, en los concretos casos de responsabilidad que eventualmente se presenten⁸⁶.

En estos casos, como apunta ARQUILLO COLET⁸⁷, la contratación de un seguro de responsabilidad civil presenta más ventajas que inconvenientes, aunque sería necesario delimitar mejor el contenido de las pólizas actualmente contratadas para ofrecer una cobertura adaptada a las necesidades reales de las Administraciones Locales.

En segundo lugar, y también señalado anteriormente, por razones de estabilidad presupuestaria⁸⁸. Con el pago de la prima se evitan las sorpresas de desequilibrios financieros. Se dota una aplicación presupuestaria con una cantidad fija para afrontar el pago de la prima⁸⁹, lo cual convierte el aseguramiento en un acierto desde el punto de vista de la gestión..

Para la misma autora, la razón más importante que justifica la contratación de un

⁸⁴ ARQUILLO COLET, Begoña. *Seguro y responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*,...cit. p.92.

⁸⁵ GRIJALBA LÓPEZ, Juan Carlos. "La Compañía aseguradora en el procedimiento de responsabilidad patrimonial", en DS: Derecho y salud, Vol. 21, 2011, p.156.

⁸⁶ GAMERO CASADO, Eduardo. *El aseguramiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración*,...cit. p. 229.

⁸⁷ ARQUILLO COLET, Begoña. *Seguro y responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*,...cit. p.93.

⁸⁸ MONTORO CHINER, M^a.Jesús. y HILL PRADOS M^a.Concepción: *Responsabilidad patrimonial de la Administración y contrato de seguro*,...cit., p.29, resaltan las razones de estabilidad presupuestaria que justifican la contratación de un seguro. En concreto, destacan que la posición privilegiada de las Administraciones Públicas, en cumplimiento del principio de legalidad, deben consignar en el estado de gastos de sus presupuestos las autorizaciones correspondientes para hacer frente a los gastos de las indemnizaciones por responsabilidad, o consignando las autorizaciones necesarias para hacer frente a las pólizas de los contratos de seguro de responsabilidad patrimonial por las lesiones que su actuación pudiera causar a los particulares.

⁸⁹ GRIJALBA LÓPEZ, Juan Carlos. *La Compañía aseguradora en el procedimiento de responsabilidad patrimonial*,...cit., p.156.

seguro de responsabilidad civil por las Administraciones Públicas y, especialmente en el caso de la Administraciones con muchas reclamaciones es la gestión presupuestaria.

Como vemos, con semejante estrategia las Administraciones Públicas no esquivan su responsabilidad: antes al contrario, es un modo de reconocer que puede acontecer el supuesto de reclamación y de tener previsto el modo de afrontarlo, entre otras cosas, como medio de garantizar el pago al asegurado y de evitar cargas excesivamente gravosas para los presupuestos públicos⁹⁰.

Por último, a ello debe añadirse, como tercer motivo, las presiones o reclamaciones de determinados grupos de funcionarios para que se contraten seguros que cubran su responsabilidad que, por las actividades que realizan, son más tendentes a causar daños - sectores como la sanidad, seguridad, etc.- cuyas primas no son pagadas por éstos.

Se podría alegar, como sostiene HUERGO LORA⁹¹, que el seguro es también una cuestión de imagen frente a un sector concreto de administrados que en principio serían quienes sufrieran los daños y perjuicios derivados de la actuación administrativa .

Entre las utilidades comenzaremos por destacar que el uso del seguro incrementa los sujetos responsables frente al perjudicado. En efecto no libera al responsable legal, pero añade un nuevo responsable contractual, el asegurador, frente al cual la Ley reconoce al perjudicado una acción directa contemplada en el art. 76 LCS.

Pero el seguro es útil ante todo al asegurado que legalmente es responsable del daño que resulta finalmente cubierto, (en nuestro caso, la Administración) y sustituye un elemento de incertidumbre, por un elemento de certeza. Para el asegurado el daño resarcible por quien puede resultar responsable de acuerdo con la Ley, en principio generalmente ilimitado, se sustituye por la certeza de la prima pagada a la entidad aseguradora, siempre que sean daños cubiertos por la póliza.

A ello hay que añadir que en cuanto el seguro puede ser concertado por quien no es titular del interés asegurado, sino solo tomador del seguro (art. 7 LCS), también se puede producir un desplazamiento del coste de este resultado favorable, que no lo soporta el posible responsable del daño asegurado sino el tomador y, la aseguradora soporta los daños que de otro modo, soportaría el asegurado (titular del interés)⁹².

En función de lo expuesto, parece que la contratación de seguros que cubre la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas sea la panacea, puesto que en

⁹⁰GAMERO CASADO, Eduardo. *El aseguramiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración*,...cit. p.227.

⁹¹HUERGO LORA, Alejandro, *El seguro de responsabilidad civil de las Administraciones Públicas*,...cit.,p.26.

⁹²CUÑAT EDO, Vicente. "El aseguramiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración", en *Revista Española de la Función Consultiva*, nº 18, julio-diciembre 2012, pp.118-119.

principio la Administración, la compañía aseguradora y el perjudicado al trasladar el riesgo mediante ese contrato de seguro, mejoran su posición: el perjudicado porque - supuestamente - puede obtener la indemnización con mayor celeridad al disponer de una acción directa contra la entidad aseguradora y con unos intereses más elevados⁹³; la compañía aseguradora porque contrata un seguro a un asegurado solvente y que abonará elevados importes de prima, con probables incrementos de las mismas en las sucesivas renovaciones; y la Administración porque es mucho más fácil presupuestariamente considerar una cantidad para pagar una prima y cumplir así el principio de estabilidad presupuestaria que encontrarse con una condena al pago de una cuantiosa indemnización que afecte gravemente su presupuesto.

A pesar de lo anterior, existen importantes dificultades que es necesario se analicen y en las que profundizaremos en el siguiente epígrafe.

4. Las ventajas del aseguramiento de la responsabilidad patrimonial. ¿Se materializan en la práctica?

Hechas las precedentes justificaciones de las ventajas del aseguramiento de la responsabilidad patrimonial, la doctrina ha puesto de relieve que esos argumentos son discutibles.

Comenzando por la voluntad por parte de las Administraciones de eliminar, a cambio del pago de una prima, la incertidumbre de verse enfrentadas a tener que pagar de forma imprevista grandes indemnizaciones, la misma es a menudo objeto de crítica. Así, por ejemplo, HUERGO LORA⁹⁴ llega a la conclusión de que el seguro no es enteramente útil para cumplir este objetivo, *“puesto que todas estas pólizas estipulan una suma asegurada, que recoge la indemnización máxima que el asegurador se compromete a abonar, y que nunca es lo suficientemente amplia como para cubrir esos riesgos verdaderamente excepcionales, que son los que en realidad preocupan a las Administraciones.”*

En el mismo sentido, GAMERO CASADO⁹⁵ señala que *“el devenir de los tiempos ha ido revelando los problemas que presenta el aseguramiento de la responsabilidad administrativa desde el punto de vista actuarial, [...] introduciendo en las primas importantes*

⁹³La regulación de los intereses moratorios del asegurador se recoge en el art. 20 LCS. A ello nos referiremos en el capítulo V de este trabajo.

⁹⁴HUERGO LORA, Alejandro, *El seguro de responsabilidad civil de las Administraciones Públicas*, ...cit., p.28.

⁹⁵GAMERO CASADO, Eduardo. *El aseguramiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración*, ...cit., p.247.

modulaciones, [...] como la fijación de franquicias y la definición de límites y sublímites de indemnización (por ejercicio y por siniestro).”

Por tanto, las pólizas no cubren los riesgos de gran cuantía, que son los que la Administración tiene mayor interés en asegurar, es decir, las que un Ayuntamiento quizás podría asumir sin demasiado esfuerzo⁹⁶. De igual modo, también es habitual establecer franquicias en este tipo de seguros, que son cantidades que se tienen que asumir, para evitar un goteo de siniestros.

En cuanto a la delimitación del riesgo en las pólizas, hay que señalar, con carácter previo que, en primer lugar, lo que va a cubrir este seguro son deudas indemnizatorias y, en segundo lugar, la responsabilidad por los daños que sean imputables a la Administración. Ahora bien, puede ocurrir lo contrario, que la aseguradora no cubra el riesgo, pero exista una responsabilidad por parte de la Administración.

En términos generales dicha delimitación es muy compleja y abigarrada, de modo que, a pesar de las apariencias y tal vez sin que de ello sea consciente la Administración contratante, nunca se asegura la responsabilidad patrimonial en su conjunto, sino únicamente parcelas mayores o menores de ella, de tal manera que es muy difícil determinar de antemano qué proporción de la responsabilidad queda cubierta y cuál no⁹⁷. A esto hay que añadir, como ya se ha apuntado en el capítulo anterior, que las pólizas están poco adaptadas a la Administración y es usual encontrar alusiones a conceptos propios del sector privado, por ejemplo la responsabilidad por explotación, la responsabilidad profesional e incluso la patronal.

Debe tenerse en cuenta, además, que, la práctica continúa modelando el contenido de estas pólizas y, en particular, la descripción de sus coberturas (inclusiones y exclusiones), que constituye el verdadero caballo de batalla en la práctica actuarial de este ramo y deriva significativas complicaciones. Respecto a la técnica que utilizan en general estas pólizas a la hora de delimitar el riesgo, el profesor BATALLER GRAU⁹⁸ afirma que se trata de una triple técnica; en primer lugar se dice lo que está cubierto, generalmente después suele haber otra cláusula que dice lo que dentro de este riesgo no está cubierto, y el problema está en que nos quedamos muchas veces ahí y no leemos la última, la de las exclusiones generales.

⁹⁶HUERGO LORA, Alejandro, *El seguro de responsabilidad civil de las Administraciones Públicas, ...cit.*, p.28.

⁹⁷Ibidem, 29. Este autor considera que sería recomendable, al igual que sucede, por ejemplo, en Alemania, limitar los seguros a aquellas concretas actividades gestionadas por la Administración en las que el riesgo de accidentes es más claro y predecible (por ejemplo, espectáculos, instalaciones deportivas y escolares, etc.) y mantener para las demás el autoseguro, visto que la opción del contrato de seguro no es totalmente adecuada, ni en cuanto a la cobertura ni en cuanto al precio.

⁹⁸BATALLER GRAU, Juan. "La póliza del seguro de responsabilidad de las Administraciones Públicas: su posibilidad y clausulado general", en *Revista Española de la Función Consultiva*, nº 9, enero-junio 2008, p.46.

Por lo tanto, para saber los riesgos que están cubiertos o no, por nuestra parte, creemos que hay que andarse ojo avizor y leer tanto la descripción positiva como la negativa de concretos riesgos y la cláusula general.

5. Un caso concreto: ¿es socialmente beneficioso el aseguramiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública Sanitaria?

El punto crítico del aseguramiento de la responsabilidad de las Administraciones Públicas es el seguro de responsabilidad civil de la Administración Pública Sanitaria⁹⁹. En este sector, ¿el seguro de responsabilidad civil mejora la situación de la Administración pública, el perjudicado y la compañía aseguradora? Al respecto, un sector doctrinal¹⁰⁰ opina que no siempre se mejora la posición de estos agentes.

Sin ánimo de ser exhaustivos, los diversos argumentos que se han expuesto son los siguientes:

-Desde el punto de vista de la política presupuestaria, este sistema de aseguramiento con una entidad privada de todas las posibles indemnizaciones que se puedan derivar de las actuaciones de los servicios sanitarios, probablemente resulte más barato de gestionar y esto es significativo dados los importantes costes de administración de un sistema de responsabilidad civil médico-sanitaria.

Sin embargo, estos costes pueden ser evaluados desde distintas perspectivas: es clara y relevante en la práctica la medida de estabilidad presupuestaria en Administraciones de reducido patrimonio y poco margen presupuestario. Pero, habida cuenta de la solvencia indudable de la Administración, que es siempre mayor que la de la propia aseguradora, también podría optar por un modelo de autoseguro puesto que la existencia de un gran número de riesgos homogéneos determinan que sea neutral al riesgo y dispone de medios suficientes para pagar indemnizaciones.

Además, debe tomarse en consideración el gasto que supone para la Administración la firma del contrato de seguro, el cual, en tanto que negocio jurídico entablado por una Administración pública con una empresa comercial, plantea una serie de costes inducidos; la compañía aseguradora, como empresa privada que es, tiene un margen comercial que es preciso incluir en el precio del contrato. Tiene, asimismo, gastos de gestión, especialmente

⁹⁹Ibidem, 96.

¹⁰⁰ En este sentido, GAMERO CASADO, Eduardo. *El aseguramiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración*,...cit. pp. 228-229; en esta misma línea, ARQUILLO COLET, Begoña. *Seguro y responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*,...cit., p.100 manifiesta que el seguro de responsabilidad civil no es tan beneficioso como sería deseable.

por lo que se refiere a la tramitación de los siniestros, gastos que también se repercuten sobre la Administración contratante. Y existen, por último, gastos de corretaje, pues es frecuente la colocación de estas pólizas a través de mediadores de seguros. La ventaja resultante del autoseguro es que el sujeto asegurado se ahorra los costes inducidos, esto es, los gastos de gestión de la aseguradora y su margen comercial¹⁰¹.

- Por otro lado, se plantea el problema de la falta de disponibilidad del seguro para la Administración Pública Sanitaria. Según MIR PUIGPELAT¹⁰², el enorme incremento del importe de las primas se debe principalmente al progresivo aumento de las condenas a la Administración y esto ha llevado a una reducción drástica de compañías dispuestas a asumir el riesgo de asegurar a la Administración Pública Sanitaria.

- Para finalizar, la existencia de un seguro de responsabilidad que cubra el valor de una pérdida puede llevar a que los profesionales, al sentirse cubiertos en su actuación por el seguro, disminuyan su deber de cuidado en la prestación del servicio, y empeore la calidad del trabajo realizado. Esto supondría un aumento del número de reclamaciones, con el consiguiente aumento de la póliza del seguro.

¹⁰¹GAMERO CASADO, Eduardo. *El aseguramiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración*,...cit. pp. 228-229.

¹⁰² MIR PUIGPELAT, Oriol. "El sistema español de responsabilidad patrimonial de la Administración: una visión crítica", disponible en la dirección de internet: http://presidencia.gencat.cat/web/ca/ambits_d_actuacio/organs-consultius/gabinet_juridic/.content/gj/document/arxiu/122-29951.pdf

CAPÍTULO CUARTO

IV. LOS PROBLEMAS DE LA APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN ASEGURADORA EN LOS SEGUROS DE RESPONSABILIDAD CIVIL

1. La jurisdicción competente en las reclamaciones contra una Administración Pública asegurada

En este punto abordamos una de las cuestiones más controvertidas y que sin duda ha protagonizado el debate concerniente al aseguramiento de la responsabilidad extracontractual de la Administración, dando lugar a sucesivas reformas legales, a pronunciamientos jurisprudenciales contradictorios, y a un abundante debate doctrinal¹⁰³.

El problema procesal afecta a dos cuestiones distintas: cuál es la jurisdicción competente para conocer de las acciones en materia de responsabilidad administrativa cuando el riesgo se encuentra cubierto mediante una póliza de seguros; y qué posición ocupa en el litigio la compañía aseguradora, sobre todo si en la cuestión anterior decidimos que el orden jurisdiccional competente es el contencioso-administrativo.

Obviando ahora exponer el reparto jurisdiccional en momentos anteriores¹⁰⁴, nos centraremos en analizar la situación actual, derivada de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la LOPJ, que además de retocar su art. 9.4, introduce una serie de reformas en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en lo sucesivo, LJCA)¹⁰⁵.

El art. 9.4 LOPJ establece la atribución expresa y positiva de competencia a los órganos del orden contencioso-administrativo para conocer de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial cuando el perjudicado accione directamente contra la aseguradora de la Administración junto a la Administración respectiva¹⁰⁶, sin que sea obstáculo, por tanto,

¹⁰³ Existe una gran número de aportaciones doctrinales sobre el tema, véanse: PEREZ PIÑAS, Manuel. “*El aseguramiento de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas. La acción directa*”, DS: Derecho y salud. Vol 13, 2005, p.83; GOMEZ LIGÜERRE, Carlos, “*Jurisdicción competente en pleitos de responsabilidad civil extracontractual*”, en Indret 2/2001, Barcelona, disponible en la dirección de internet: <http://www.raco.cat/index.php/InDret/article/viewFile/81011/105486>; además de las que iremos citando en las páginas que siguen.

¹⁰⁴ Un artículo que detalla las modificaciones normativas que han ido regulando los cauces de impugnación en sede judicial cuando es parte una compañía asegurada; SÁNCHEZ TARAZAGA MARCELINO, Jose Vicente. “*La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y el contrato de seguro: algunas cuestiones procesales y de procedimiento*”, en Revista Española de la Función Consultiva, nº 9, enero-junio 2008, p.61 y ss.

¹⁰⁵ GAMERO CASADO, Eduardo. *El aseguramiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración*, ... cit. p.250.

¹⁰⁶ Último inciso del párrafo segundo del art. 9.4 LOPJ; [los Jueces y Tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo] “*Conocerán, asimismo, de las pretensiones que se deduzcan en relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas y del personal a su servicio, cualquiera que sea la*

para residenciar dicha competencia en el orden contencioso el que la Administración cuente con un seguro de responsabilidad¹⁰⁷ [art.2.e) LJCA].

Queda claro, pues, que reside en el contencioso-administrativo, la intervención tanto de quienes hayan concurrido a la producción del daño (Administración y sujetos privados, en su caso), como de las compañías aseguradoras. Con ello se consigue que unos mismos hechos sean enjuiciados por un único orden jurisdiccional (abstracción hecha, claro está, del orden penal), evitándose así la posibilidad de pronunciamientos contradictorios.

La Ley Orgánica 19/2003 introduce, además, otra modificación, el art. 21.1 LJCA, relativo a la legitimación ante el orden contencioso-administrativo, consistente en la adición de una nueva letra c), del siguiente tenor:

"Se considera parte demandada (...) c) Las aseguradoras de las Administraciones públicas, que siempre serán parte codemandada junto con la Administración a quien aseguren".

Beneficiándose todos ellos de la cláusula genérica contenida en la letra b), en cuya virtud ostentarán la condición de parte demandada *"Las personas o entidades cuyos derechos o intereses legítimos pudieran quedar afectados por la estimación de las pretensiones del demandante"*.

Así, la aseguradora será parte demandada en el contencioso dados los tajantes términos del artículo 21.1 LJCA, tras la reforma efectuada por la Ley Orgánica 19/2003¹⁰⁸:

A raíz de lo expuesto se nos plantean los siguientes interrogantes; el hecho de que el orden contencioso-administrativo sea el orden competente en las reclamaciones que se presenten conjuntamente contra la Administración Pública y su compañía aseguradora, ¿comporta necesariamente que si se quiere demandar al asegurador deberá demandarse siempre a la Administración en la jurisdicción contencioso-administrativa?, ¿o se puede utilizar la acción directa contra la compañía aseguradora en la jurisdicción civil?

naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que se derive. Si a la producción del daño hubieran concurrido sujetos privados, el demandante deducirá también frente a ellos su pretensión ante este orden jurisdiccional. Igualmente conocerán de las reclamaciones de responsabilidad cuando el interesado accione directamente contra la aseguradora de la Administración, junto a la Administración respectiva. También será competente este orden jurisdiccional si las demandas de responsabilidad patrimonial se dirigen, además, contra las personas o entidades públicas y privadas indirectamente responsables de aquéllas".

¹⁰⁷ A esta previsión, la Ley Orgánica 19/2003 añade otra, consistente en adicionar un último párrafo a la letra e) del art. 2 LJC, y del que conviene resaltar el siguiente pasaje: "no pudiendo ser demandadas aquellas [las Administraciones públicas] por este motivo [reclamaciones de responsabilidad patrimonial, sea cual sea la naturaleza jurídica de la relación] ante los órdenes jurisdiccionales civil o social, aun cuando en la producción del daño concurren con particulares o cuenten con un seguro de responsabilidad".

¹⁰⁸ HERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Alejandro, "Exigencia Judicial de la Responsabilidad Patrimonial", en *Manual de Responsabilidad Pública*, Aranzadi, Navarra, 2010, pp.558-559.

La posición de la doctrina no es unánime al respecto, Existe un sector doctrinal que se muestra partidario de la primera postura y considera que precisamente la finalidad de la Ley Orgánica 19/2003 es conseguir el mantenimiento de la unidad jurisdiccional a favor de la jurisdicción contencioso-administrativa. Esta doctrina ha manifestado incluso que esta normativa impone un litisconsorcio pasivo necesario que podría oponerse en el caso de que el perjudicado actuara únicamente contra la compañía aseguradora de la Administración¹⁰⁹.

Otro sector de la doctrina¹¹⁰ sostiene que se mantiene la vía civil para ejercer una acción directa únicamente contra la compañía aseguradora de la Administración, puesto que en el caso que se ejerza una acción directa del perjudicado contra la compañía aseguradora, la jurisdicción competente será claramente la civil por tratarse de una reclamación entre dos sujetos privados.

En este sentido, y según GAMERO CASADO¹¹¹, la nueva proposición no impide que el sujeto lesionado acuda todavía ante el orden civil, ejerciendo la acción directa única y exclusivamente contra la compañía aseguradora, y por tanto, sin demandar al mismo tiempo a la Administración causante del daño. Si el perjudicado desea recurrir únicamente contra la aseguradora, en ejercicio de su acción directa, podrá hacerlo perfectamente ante el orden civil: en eso consiste, precisamente, la acción directa, en que no exige litisconsorcio pasivo alguno, pues se articula sobre una solidaridad impropia ciertamente peculiar que consiente la vida autónoma de cada acción procesal. Es más, de ejercerse la acción directa ante el orden contencioso-administrativo sin codemandar a la Administración, el pronunciamiento judicial habría de ser necesariamente la inadmisión del recurso por defecto de jurisdicción.

En nuestra opinión, la competencia de la jurisdicción civil se justifica porque las partes en el proceso son dos sujetos privados (el perjudicado y la compañía aseguradora) y además, la acción directa procede ante la misma por el resultado de aplicar el art. 76 LCS, e interpretarlo de conformidad con el art. 10 TRLCSP, que de forma expresa declara privados los contratos de seguro suscritos por la Administración: de modo que el orden civil es el competente para interpretarlos.

En este punto, es reiterada la postura jurisprudencial del Tribunal Supremo¹¹² que se pronuncia en los términos siguientes: "la reforma introducida por la LO 19/2003, de 23 de

¹⁰⁹ARQUILLO COLET, Begoña. *Seguro y responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*,...cit., p.107.

¹¹⁰ Ibidem, 108.

¹¹¹GAMERO CASADO, Eduardo. *El aseguramiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración*,...cit. p.266.

¹¹² Así lo declara la STS (Sala de lo Civil, Sección 1ª), de 15 de octubre de 2013, Ponente José Antonio Seijas Quintana, F.J.2º (RJ 2013\6956) y lo corrobora el ATS (Sala de Conflictos de Competencia), de 12 de marzo de 2013, Ponente José Antonio Seijas Quintana. F.J.2º (JUR 2013\119710). En el mismo sentido, el ATS (Sala de

diciembre, en el art.9.4 LOPJ , en el sentido de atribuir al orden jurisdiccional contencioso-administrativo las reclamaciones de responsabilidad cuando el interesado accione directamente contra el asegurador de la Administración, se refiere al supuesto de que se reclame contra aquella "junto a la Administración respectiva", lo que excluye el supuesto de haberse demandado únicamente a la Compañía de Seguros". Y afirma que en aquellos supuestos en que los perjudicados, al amparo del artículo 76 de la LCS, se dirijan directa y exclusivamente contra la compañía aseguradora de una Administración Pública, el conocimiento de la acción corresponde a los tribunales del orden civil y ello por cuanto "en esta tesitura la competencia ha de corresponder necesariamente a la jurisdicción civil, pues no cabe acudir a los tribunales de lo contencioso-administrativo sin actuación u omisión administrativa previa que revisar ni Administración demandada que condenar".

Por último, señalar la situación discriminatoria que puede originarse para el personal al servicio de la Administración en los casos de suscripción o no de de póliza de seguro: intervención que puede dar lugar a una situación discriminatoria cuando se trata de ejercer la acción de regreso contra la autoridad o personal al servicio de la Administración causante del daño.

De conformidad con el art. 145.2 de la LRJ-PAC, la Administración ha de ejercer dicha acción cuando la autoridad o funcionario hubiera incurrido en dolo, o culpa o negligencia graves. En cambio, según el art.76 LCS¹¹³si la compañía paga la indemnización sólo puede ejercitarse la via de regreso contra el funcionario o autoridad causante, si medió conducta dolosa: no si medió culpa o negligencia¹¹⁴.

Podría surgir una desigualdad entre el funcionario causante del daño, cuya Administración ha suscrito un contrato de seguro, al que sólo podría exigírsele el resarcimiento si la conducta ha sido dolosa, ya que ese es el límite de la repetición, y aquel cuya Administración no lo ha suscrito, que puede ser condenado por dolo, o culpa o negligencia grave.

Conflictos de Competencia), de 22 de marzo de 2010, Ponente Joaquín Huelin Martínez de Velasco. FF.JJ. 2º y 3º (JUR 2010\112006).

¹¹³ El art.76 LCS dispone:” *El perjudicado o sus herederos tendrán acción directa contra el asegurador para exigirle el cumplimiento de la obligación de indemnizar, sin perjuicio del derecho del asegurador a repetir contra el asegurado, en el caso de que sea debido a conducta dolosa de éste, el daño o perjuicio causado a tercero. La acción directa es inmune a las excepciones que puedan corresponder al asegurador contra el asegurado. El asegurador puede, no obstante, oponer la culpa exclusiva del perjudicado y las excepciones personales que tenga contra éste. A los efectos del ejercicio de la acción directa, el asegurado estará obligado a manifestar al tercero perjudicado o a sus herederos la existencia del contrato de seguro y su contenido.*”

¹¹⁴BARCELONA LLOP, Javier. “*La acción de regreso en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*”, en REDA, nº 105, 2000, p.51.

2. El reforzamiento jurisprudencial del principio de unidad de fuero

El reforzamiento legal del principio de unificación de fuero plasmado en la Ley 19/2003, y al que anteriormente hemos hecho referencia, se ha visto reflejado en la jurisprudencia posterior, que ha venido por esta vía a reforzarlo aún más, si cabe¹¹⁵.

Modelo de este refuerzo jurisprudencial es la sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo) de 24 de febrero de 2009¹¹⁶, que viene a confirmar la doctrina contenida en las sentencias de la misma Sala de 21 de noviembre de 2007¹¹⁷ (RJ 2007, 8464) y 26 de septiembre de 2007¹¹⁸ (RJ 2007, 7088).

El hilo conductor de esta jurisprudencia es el intento de evitar, en beneficio del perjudicado, que éste tenga que dilucidar a priori si el sujeto responsable es público o privado para, consiguientemente, acudir al orden jurisdiccional civil o contencioso-administrativo.

La unidad de fuero es tal que, jurisprudencialmente, se podría calificar de expansiva, lo que presenta dos consecuencias:

1ª) Si los Tribunales no aprecian la existencia de responsabilidad de la Administración una vez determinada la competencia de los órganos de lo contencioso-administrativo al haber sido demandados sujetos particulares juntamente con la Administración, ello impide el enjuiciamiento (y la condena, en su caso) de los sujetos particulares.

En la sentencia de 24 de febrero de 2009 y con referencia a la 21 de noviembre de 2007 se señala:

“En la actualidad y después de la reforma operada por la Ley Orgánica 19/2003 de 23 de diciembre (RCL 2003, 3008), el artículo 2 de la Ley de la Jurisdicción (RCL 1998, 1741) en su apartado d) expresa que "la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que se derive, corresponde al orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo, no pudiendo ser demandadas aquéllas por este motivo ante los órdenes jurisdiccional civil o social, aun cuando en la producción del daño concurren con particulares o cuenten con un seguro de responsabilidad".

“Ello supone que corresponde al orden Contencioso-Administrativo el enjuiciamiento de las cuestiones referentes a responsabilidad de la Administración pública y que, cuando

¹¹⁵HERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Alejandro *Exigencia Judicial de la Responsabilidad Patrimonial*,...cit,p.560.

¹¹⁶ STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), de 24 de febrero de 2009, Ponente Octavio Juan Herrero Pina, F.J.2º (RJ 2009\1098)

¹¹⁷ STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), de 21 de noviembre de 2007, Ponente Agustín Puente Prieto, F.J 3º (RJ.2007\8464)

¹¹⁸ STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), de 26 de septiembre de 2007, Ponente Agustín Puente Prieto, F.J 2º (RJ 2007\7088)

ésta se articule en concurrencia con privados o compañías aseguradoras, todos ellos han de ser igualmente demandados ante el orden Contencioso-Administrativo, que queda ya facultado, como lo era el orden jurisdiccional civil con anterioridad a 1998, para el enjuiciamiento de la responsabilidad tanto de la Administración pública como de los particulares.

“Y no es obstáculo a tal conclusión, la circunstancia de que se excluya por los tribunales de lo Contencioso-Administrativo la responsabilidad de la Administración ya que ello no imposibilita el enjuiciamiento de la responsabilidad de los particulares concurrentes con aquella.”

2º) La jurisdicción contencioso-administrativa es competente, no sólo, cuando la compañía aseguradora lo es de la Administración, sino también cuando lo es de particulares y todos (Administración -con o sin aseguradora-, particulares y aseguradora de éstos) son demandados¹¹⁹.

De lo expuesto cabe deducir que la jurisdicción correspondiente para conocer de las pretensiones dirigidas a enjuiciar la responsabilidad de la Administración, bien cuando ésta sea la única demandada o bien cuando lo sea junto con particulares, es la jurisdicción Contencioso-Administrativa, y que la intención del legislador es suprimir lo que de la gráfica expresión, se ha denominado peregrinaje jurisdiccional, lo que permite concluir que también ha de conocer la misma responsabilidad de compañías aseguradoras no solamente en el supuesto de que éstas lo sean de la Administración demandada, ya que no hay razón alguna que excluya la posibilidad de declarar la responsabilidad de dichas entidades cuando la misma surja de su condición de aseguradora de entidades privadas siempre que, conforme al artículo 9.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la competencia para conocer de los autos corresponda a esta jurisdicción¹²⁰.

3. La acción directa del perjudicado contra la compañía aseguradora de la Administración Pública

Esta es sin duda una de las cuestiones de mayor complejidad e interés práctico y se resume en la posibilidad -contemplada en el art. 76 LCS- que tiene el perjudicado de dirigirse contra el asegurador para obtener el adecuado resarcimiento de los daños sufridos.

¹¹⁹HERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Alejandro. *Exigencia Judicial de la Responsabilidad Patrimonial,...*cit.,p.562.

¹²⁰ STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), de 24 de febrero de 2009, Ponente Octavio Juan Herrero Pina, F.J 2º (RJ 2009\1098)

Siguiendo a SÁNCHEZ CALERO¹²¹, " ese derecho propio del tercero perjudicado para exigir al asegurador la obligación de indemnizar no es el mismo que el que tiene dicho tercero para exigir la indemnización del asegurado, causante del daño": este derecho, reconoce al tercero la posibilidad de entablar una acción directa contra la aseguradora, al objeto de resarcirse de los riesgos cubiertos por la póliza, pero encuentra su límite en la cobertura pactada entre asegurador y asegurado; constituye, ciertamente, un derecho conectado con el que asiste al tercero contra el asegurado, pero no se confunde con él.

Ello plantea, en el contrato que aquí se analiza, diversas cuestiones paralelas como son la existencia de un procedimiento administrativo previo para el reconocimiento de la responsabilidad, así como la intervención de un tercero, el asegurador, en la relación existente entre Administración y perjudicado.

La cuestión principal reside en determinar si, ante un supuesto de seguro de responsabilidad patrimonial de la Administración, puede el perjudicado ejercitar la acción directa frente al asegurador e, igualmente, en determinar el modo en el que podría ésta ser ejercitada. Es preciso señalar que el art.2.e) LJCA establece que será la jurisdicción contencioso-administrativa la competente para conocer de las pretensiones que se deduzcan en relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que se derive dicha responsabilidad, aun cuando estuvieren aseguradas.

Esta atribución se extiende a la determinación de la responsabilidad de los sujetos privados que hubieran concurrido a la producción del daño. Pero a quien no se extiende la regla de competencia es a quien es garante del pago, esto es al asegurador¹²². De ello deduce el profesor GAMERO CASADO¹²³, teoría que compartimos, que para conocer de la acción directa frente a este garante seguiría siendo competente la jurisdicción civil, siendo así posible su ejercicio.

La cuestión que entonces se plantea es la del previo pronunciamiento administrativo tendente a la declaración de responsabilidad de la Administración; esto es, si es preciso tramitar dicho procedimiento antes de dirigirse contra la aseguradora.

La mayor parte de los supuestos que ha analizado la jurisprudencia, parten de casos en

¹²¹ SÁNCHEZ CALERO, F., "Comentario al art.76", en *Ley de Contrato de Seguro. Comentarios a la Ley 50/1980, de 8 de octubre, y a sus modificaciones*, Aranzadi, Pamplona, 2010, p. 1735.

¹²² ROMERO DUPLÁ, Carlos. *Teoría general de la Responsabilidad Patrimonial o Extracontractual*, ...cit.,p.398.

¹²³ GAMERO CASADO, Eduardo. *El aseguramiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración*,...cit. p. 266.

los que se ejercitó dicha acción directa sin instar antes el reconocimiento previo de responsabilidad por parte de la Administración. Cabe citar la sentencia del Tribunal Supremo(Sala Primera, de lo Civil) de 22 de abril de 1995¹²⁴. En idéntico sentido, las sentencias de la Audiencia Provincial de Valladolid de 28 de enero de 1997¹²⁵.

En otro caso, sin embargo, el recurrente siguió el procedimiento administrativo e interpuso después el recurso ante la jurisdicción civil, es el caso de la sentencia del Tribunal Supremo (Sala Primera, de lo Civil) de 19 de junio de 1998¹²⁶.

Interesante también es una sentencia de la Audiencia Provincial de Asturias de 16 de mayo de 1997¹²⁷, cuyo criterio es que el particular perjudicado podrá ejercitar la acción directa frente a la aseguradora pero únicamente después de haber obtenido un pronunciamiento favorable en el previo pronunciamiento administrativo.

Sin embargo, la vía que parece ser más respaldada por la jurisprudencia es la de ejercitar la acción directa sin la obtención de un previo pronunciamiento administrativo, de forma que la jurisdicción civil se pronunciará sobre esta cuestión de modo únicamente prejudicial (art. 42 LEC), sin que tal declaración vincule a la Administración¹²⁸. Cabe, así, citar la sentencia de la Audiencia Provincial de Asturias de 12 de junio de 2000¹²⁹, y en el mismo sentido, el Auto de la Audiencia Provincial de Burgos de 15 de junio de 2001¹³⁰.

Un problema que plantearía esta última posibilidad es el de si la interposición de la acción directa interrumpiría el plazo de prescripción de un año que dispone el art. 142 LRJ-PAC para interponer la reclamación en vía administrativa. Según HUERGO LORA¹³¹, esta interrupción es razonable y entre los argumentos que expone destaca “el principio de interpretación más favorable al ciudadano, lo que significa que cualquier reclamación judicial interrumpe la prescripción, aunque se haga ante un órgano incompetente, luego mucho más interrumpirá la prescripción la reclamación hecha ante el asegurador, sobre todo porque su

¹²⁴ STS (Sala de lo Civil), de 22 de abril de 1995, Ponente Eduardo Fernández-Cid de Temes, F.J.2º (RJ 1995\3492)

¹²⁵ SAP de Valladolid (Sección 1ª), de 28 de enero de 1997, Ponente José Ramón Alonso-Mañero Pardo, F.J.2º (AC 1997\143)

¹²⁶ STS (Sala de lo Civil), de 19 de junio de 1998, Ponente Antonio Gullón Ballesteros, F.J.3º (RJ 1998\5068)

¹²⁷ SAP de Asturias (Sección 1ª), de 16 de mayo de 1997, Ponente María José Pueyo Mateo, F.J.2º. (AC 1997\1173)

¹²⁸ ROMERO DUPLÂ, Carlos. *Teoría general de la Responsabilidad Patrimonial o Extracontractual*, ...cit.,p.399.

¹²⁹ SAP de Valladolid (Sección 1ª), de 12 de junio de 2000, Ponente Rafael Martín del Peso, FF.JJ.3ª y 4ª (JUR 2000\181465)

¹³⁰ AAP de Valladolid (Sección 2ª), de 15 de junio de 2001, Ponente Arabela García Espina, FF.JJ.3ª y 4ª (JUR 2001\238018).

¹³¹ HUERGO LORA, Alejandro, *El seguro de responsabilidad civil de las Administraciones Públicas*, ...cit.,p.158-159.

origen estará necesariamente en una indicación de la Administración asegurada, única forma de que el asegurado conozca la existencia del seguro”.

Como vemos, se trata de una cuestión polémica, y se ha defendido por varios autores,¹³² y ese fue también el criterio de la Dirección General de Seguros¹³³, la conveniencia de renunciar a la acción directa e-incluso-cuestionan su aplicabilidad. Sin embargo, otros¹³⁴, defienden su mantenimiento. Ante el argumento de que la acción directa trata de combatir la insolvencia del asegurado y de que la Administración es plenamente solvente, HUERGO LORA¹³⁵ responde que este argumento es muy débil y que es una decisión libre del perjudicado, titular del derecho subjetivo, (y la acción directa lo es) ejercitar cuantos instrumentos estén en sus manos para obtener la reparación del daño. Asimismo, indica que esta posibilidad no vulnera la unidad jurisdiccional costosamente obtenida por el legislador por cuanto el ejercicio de esta acción se instará siempre frente al asegurador únicamente.

Por el contrario, si el perjudicado opta, en su caso, por demandar a la Administración y al asegurador conjuntamente, habrá de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa una vez obtenido el correspondiente pronunciamiento administrativo, lo cual es lógica derivación de la unidad jurisdiccional a la que se ha hecho referencia.

El legislador ha sido quien ha intentado poner fin a esta discusión con la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la LOPJ, al introducir un apartado nuevo en el art. 9.4¹³⁶ de ésta, que se refiere a la competencia de los órganos del orden contencioso-administrativo -cuestión abordada en el primer epígrafe de este capítulo y al cual nos remitimos- de manera que las demandas dirigidas conjuntamente frente a la entidad aseguradora y frente a la Administración habrán de deducirse ante la jurisdicción contencioso-administrativa¹³⁷.

¹³² En este sentido; MONTORO CHINER, M.^a Jesús y HILL PRADOS, M.^a Concepción. *Responsabilidad patrimonial de la Administración y contrato de seguro*,...cit., pp.84-86

¹³³ En el capítulo II hemos resumido los argumentos expuestos en el dictamen de la Dirección General de Seguros.

¹³⁴GAMERO CASADO, Eduardo.*El aseguramiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración*,...cit. p.251

¹³⁵HUERGOLORA, Alejandro, *El seguro de responsabilidad civil de las Administraciones Públicas*,...cit.,p.162-167.

¹³⁶La redacción del nuevo apartado del art. 9.4 LOPJ establece: “Conocerán, asimismo, de las pretensiones que se deduzcan en relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas y del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que se derive. Si a la producción del daño hubieran concurrido sujetos privados, el demandante deducirá también frente a ellos su pretensión ante este orden jurisdiccional. Igualmente conocerán de las reclamaciones de responsabilidad cuando el interesado accione directamente contra la aseguradora de la Administración, junto a la Administración respectiva.”

¹³⁷ROMERO DUPLÁ, Carlos. *Teoría general de la Responsabilidad Patrimonial o Extracontractual*, ...cit.,p.402

No presenta problema alguno el caso en el que el perjudicado optase por dirigirse exclusivamente frente a la Administración y ésta abonase la correspondiente indemnización. Podrá, en estos supuestos, exigirla luego del asegurador, si bien las acciones tendentes a esta reparación tendrán carácter exclusivamente civil, por derivar de un contrato que es privado¹³⁸.

4. Los intereses moratorios del art. 20 LCS

Una última cuestión a abordar es el encaje que tiene en esta relación jurídica el art. 20 LCS, que impone el pago de intereses de demora al asegurador cuando incurra en mora en el pago de la prestación.

En materia de responsabilidad administrativa se reconoce asimismo el derecho del interesado a cobrar los intereses por demora aplicables al principal de la responsabilidad administrativa¹³⁹. Dos cuestiones derivan de este orden de cosas.

En primer lugar, los intereses de demora que establece el art. 20 LCS, no deberán abonarse por la aseguradora si existe una causa justificativa o que no fuere imputable a la misma.

En el ámbito del derecho de seguros, se considera que el retraso en el cumplimiento está fundado en una causa justificada si no están determinadas las causas del siniestro (determinación necesaria para saber si está o no comprendido dentro de la cobertura del seguro) o si el retraso se ha producido por la falta de envío de las informaciones necesarias. No obstante, en la práctica no es tan sencillo reconocer cuando existe una causa justificada¹⁴⁰.

Así, la sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 6ª) de 19 de septiembre de 2006¹⁴¹, declara que existe una causa justificada para que la compañía aseguradora no haya pagado, y ésta se fundamenta en la pendencia de un procedimiento administrativo o de un proceso judicial referente a la reclamación de la responsabilidad administrativa, suficiente para eximir a la compañía aseguradora del pago de intereses.

¹³⁸Ibidem.

¹³⁹GAMERO CASADO, Eduardo. *El aseguramiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración*,...cit. p.257

¹⁴⁰ARQUILLO COLET, Begoña. *Seguro y responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*,...cit. pp.177-178.

¹⁴¹STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), de 19 de septiembre de 2006, Ponente Octavio Juan Herrero Pina, F.J.4º (RJ 2006\6356)

En idéntico sentido, podemos mencionar la sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 4ª) de 23 de diciembre de 2009¹⁴² que, remitiéndose a la anterior citada, reconoce que la condena al pago de esos intereses requiere, claro es, que el asegurador haya incurrido en mora en los términos que el art. 20 prevé, disponiendo su número 8 que *"no habrá lugar a la indemnización por mora del asegurador cuando la falta de satisfacción de la indemnización o de pago del importe mínimo esté fundada en una causa justificada o que no le fuere imputable"*. En este particular, no se imputó a la compañía aseguradora la demora en el pago de la indemnización en relación con el momento en que se produjeron los hechos, debido en primer lugar, a la actitud de la propia recurrente en la formulación de la reclamación años después y, segundo, a la necesidad de reconocimiento judicial del derecho de la recurrente frente a la Administración, cuya demora y subsiguiente perjuicio patrimonial se sujeta, en su caso, a la correspondiente actualización y abono de intereses, como establece el art. 141.3 LRJ-PAC. Sin embargo, esa razón justifica la no condena al pago de aquellos intereses sólo mientras ha estado pendiente una situación de incertidumbre sobre la existencia del derecho pretendido.

Por otro lado, por lo que se refiere a los intereses que corresponde abonar a la Administración conforme al art. 141.3 LRJ-PAC, no los puede repercutir sobre la compañía aseguradora si esta obligación no se encuentra expresamente prevista en el contrato¹⁴³.

Por último, el tipo de interés aplicable se recoge en el artículo 20.4 LCS, que dispone:

"4. La indemnización por mora se impondrá de oficio por el órgano judicial y consistirá en el pago de un interés anual igual al del interés legal del dinero vigente en el momento en que se devengue, incrementado en el 50%; estos intereses se considerarán producidos por días, sin necesidad de reclamación judicial"

No obstante, transcurridos dos años desde la producción del siniestro, el interés anual no podrá ser inferior al 20%"

Sin embargo, se han producido disparidades de interpretación en cuanto a la determinación del importe de los intereses a satisfacer en la redacción vigente del precepto cuando concurren los requisitos de aplicación del 20%.

Como determina con claridad la sentencia del Tribunal Supremo de 1 marzo de 2007¹⁴⁴, el problema ha consistido en determinar "si el interés moratorio del 20% se aplica

¹⁴² STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), de 23 de diciembre de 2009, Ponente Segundo Menéndez Pérez, F.J.10º (RJ 2010\1339)

¹⁴³ GAMERO CASADO, Eduardo. *El aseguramiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración*,... cit. p.257

¹⁴⁴ STS (Sala de lo Civil, Sección Pleno), de 1 de marzo de 2007, Ponente José Antonio Seijas Quintana, F.J.2º (RJ 2007\798)

automáticamente, una vez transcurrido el segundo año desde la fecha del siniestro, o si este interés será el legal del dinero incrementado en un 50%, hasta el segundo año, atendiendo a su computo por días, y a partir de este segundo año al tipo del 20%, si aquel resulta inferior. Es lo que en la doctrina, y en distintas y contradictorias sentencias de las Audiencias Provinciales, se conoce como la teoría del tramo único o de los dos tramos de interés”.

El Alto Tribunal ha optado en la sentencia por el sistema de doble tramo y fijando como doctrina que el 20% del principal se aplicará solo al periodo de devengo posterior a los dos primeros años sin que se haya producido el pago por la aseguradora. La razón es que los intereses se devengan día a día (según el propio art. 20) y, por tanto, en los dos primeros años deberá tenerse en cuenta el interés legal que rige cada día (fijado anualmente por la Ley que aprueba los Presupuestos Generales del Estado incrementado en el 50%: no es posible la aplicación retroactiva del interés del 20%¹⁴⁵.

¹⁴⁵ ARQUILLO COLET, Begoña. *Seguro y responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*,...cit. p.180

CONCLUSIONES

Como hemos podido comprobar a lo largo de este trabajo, el hecho de que una Administración Pública asegure su responsabilidad extracontractual ha sido una cuestión discutida desde distintas perspectivas por ser una materia de especial importancia práctica y gran complejidad técnica.

Llegados al final, nos parece importante destacar lo siguiente:

1. La contratación de seguros de responsabilidad patrimonial es una práctica generalizada y extendida en múltiples ámbitos de actuación de las Administraciones Públicas.
2. Se suelen aducir las siguientes razones para justificar la contratación de estos seguros por parte de las Administraciones Públicas por conllevar una serie de ventajas: la gestión de riesgos, la estabilidad presupuestaria, el ofrecer un mejor servicio a los ciudadanos (en términos de agilidad en el cobro de la indemnización) y proteger al personal de la Administración en supuestos en que puedan ser objeto de reclamaciones por responsabilidad derivada de su desempeño profesional. Sin embargo, existen problemas desde el punto de vista actuarial que la técnica aseguradora ha revelado, tales como la necesidad de delimitar mejor el contenido de las pólizas para ofrecer una cobertura adaptada a las necesidades reales de la Administración o el elevado incremento del importe de las primas.
3. Cabe pensar que las grandes Administraciones Territoriales podrían sostener el principio de asegurarse por sí mismas (autoseguro); pero en organizaciones de dimensiones más modestas y con un presupuesto reducido como los municipios, la opción del heteroaseguramiento es una fórmula óptima de gestión del riesgo.
4. Pese a que no existe ningún obstáculo a la posibilidad de que las Administraciones Públicas puedan contratar seguros y, por su parte, el TRLCSP los visualiza y califica en una categoría concreta, cuando se utiliza esta modalidad contractual se suscitan determinadas controversias que residen en la incompatibilidad de dos grupos normativos que no han sido concebidos para converger en una misma relación jurídica: por una parte, la regulación de la responsabilidad administrativa que llevan a cabo los arts. 139 ss. LRJ-PAC; y por otra, la contenida en los art. 73 y ss. LCS de seguro de responsabilidad civil, es decir, el régimen jurídico-administrativo de la responsabilidad extracontractual y su aseguramiento jurídico-privado.

5. La acción directa que se ejercita por los sujetos lesionados repercute complicadas consecuencias sobre el reparto jurisdiccional, sembrando dudas acerca del orden competente para conocer de la reclamación de responsabilidad, según se pretenda ejercer dicha acción directa de forma autónoma, o se promueva un litisconsorcio pasivo entre la Administración y la aseguradora.
6. Se evidencia la necesidad de contar con una regulación específica de esta modalidad contractual que resuelva todos los problemas concurrentes y despeje las dudas de legalidad e interpretación.
7. La exigencia de que, para que pueda ejercerse la acción directa de manera autónoma contra la aseguradora ante el orden civil, ha de haber un previo pronunciamiento sobre la responsabilidad administrativa, la jurisprudencia civil en esta materia es confusa ya que en unos casos resuelve sobre el fondo, y en otros inadmite la demanda.

En definitiva, queda todavía mucho por hacer, tanto en el plano normativo como en la práctica aseguradora, para establecer unas pautas estables en lo relativo al régimen jurídico y utilización de estos contratos.

BIBLIOGRAFÍA

ARQUILLO COLET, Begoña. *Seguro y responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*, Atelier, Barcelona, 2008

BARCELONA LLOP, Javier. “La acción de regreso en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”, en REDA, nº 105, 2000, pp. 37-57.

BATALLER GRAU, Juan.” *La póliza del seguro de responsabilidad de las Administraciones Públicas: su posibilidad y clausulado general*”, en Revista Española de la Función Consultiva, nº 9, enero-junio 2008, pp. 37-50.

CUÑAT EDO, Vicente, BATALLER GRAU, Juan, “*El seguro de responsabilidad de las administraciones públicas: sus elementos personales*”, en Estudios jurídicos en homenaje a Vicente L. Montés Penadés, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, Vol.1, pp. 773-796.

CUÑAT EDO, Vicente. “*El aseguramiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración*”, en Revista Española de la Función Consultiva, nº 18, julio-diciembre 2012, pp.117-129.

EYRE DE LORENZO, José Antonio. *La Responsabilidad patrimonial de los entes locales*, Bayer Hnos, Barcelona, 2009

GAMERO CASADO, Eduardo. “El aseguramiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración”, en *La responsabilidad patrimonial de la Administración pública. Estudio general y ámbitos sectoriales* (obra colectiva dirigida por Tomás Quintana López y coordinada por Ana Belén Casares Marcos), Tirant lo Blanch, 2a. ed. Valencia, 2013. Vol. 1, pp. 221-292.

GAMERO CASADO, Eduardo. “*Los contratos de seguro de responsabilidad extracontractual de las Administraciones Públicas*”, en REDA, nº 103, 1999, pp.366-381.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo.-RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás. *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, Civitas, Madrid, 2013

GARCÍA GIL, Francisco Javier. *La Responsabilidad patrimonial de los Ayuntamientos*, DAPP, Publicaciones jurídicas, Pamplona, 2008

GOMEZ LIGÜERRE, Carlos, “*Jurisdicción competente en pleitos de responsabilidad civil extracontractual*”, en Indret 2/2001, Barcelona, disponible en la dirección de internet: <http://www.raco.cat/index.php/InDret/article/viewFile/81011/105486>

GONZÁLEZ TORRABA, Pedro. “La responsabilidad contractual de la Administración” en *Manual de Responsabilidad Pública*, Editorial Aranzadi, Navarra, 2010, pp.1041-1083.

GRIJALBA LÓPEZ, Juan Carlos. “*La Compañía aseguradora en el procedimiento de responsabilidad patrimonial*”, en DS: Derecho y salud, Vol. 21, 2011, pp. 153-166.

GUTIERREZ FERNÁNDEZ, Fernando. “Teoría General de la Responsabilidad Patrimonial o Extracontractual” en *Manual de Responsabilidad Pública*, Aranzadi, Navarra, 2010, pp. 199-218.

HERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Alejandro, “Exigencia Judicial de la Responsabilidad Patrimonial”, en *Manual de Responsabilidad Pública*, Aranzadi, Navarra, 2010, pp. 550-563.

HUERGO LORA, Alejandro, *El seguro de responsabilidad civil de las Administraciones públicas*, Marcial Pons, Madrid, 2002

MARTÍN REBOLLO, Luis. *La responsabilidad patrimonial de las Entidades Locales*, Iustel, Madrid, 2005

MIR PUIGPELAT, Oriol. *Globalización, Estado y derecho: Las transformaciones recientes del Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 2004

MIR PUIG PELAT, Oriol. *La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema*. Civitas, Madrid, 2002

MIR PUIGPELAT, Oriol.”*El sistema español de responsabilidad patrimonial de la Administración: una visión crítica*”, disponible en la dirección de internet: http://presidencia.gencat.cat/web/ca/ambits_d_actuacio/organs-consultius/gabinet_juridic/.content/gj/document/arxiu/122-29951.pdf(fecha de consulta 25/11/2015)

MONTORO CHINER, M.^a Jesús y HILL PRADOS, M.^a Concepción. *Responsabilidad patrimonial de la Administración y contrato de seguro*, Atelier, Barcelona, 2002

PAVELEK ZAMORA, Eduardo, “*El aseguramiento de la responsabilidad de la Administración*”, en *Revista de Derecho de los Seguros Privados*, mayo-junio 1997, pp. 17-27

PAVELEK ZAMORA, Eduardo, “*Seguros obligatorios y obligación de asegurarse*”, *Revista Española de Seguros*, abril-junio 2001 pp. 241-242, disponible en la dirección de internet: https://www.fundacionmapfre.org/documentacion/.../i18n/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=1021890(fecha de consulta 22/12/2015).

PEREZ PIÑAS, Manuel. “*El aseguramiento de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas. La acción directa*”, en *DS: Derecho y salud*, Vol. 13, 2005, pp. 81-84.

ROMERO DUPLÂ, Carlos. “Teoría general de la Responsabilidad Patrimonial o Extracontractual” en *Manual de Responsabilidad Pública*, Editorial Aranzadi, Navarra, 2010, pp.391-407.

SÁNCHEZ CALERO, F., “Comentario al art.76”, en *Ley de Contrato de Seguro. Comentarios a la Ley 50/1980, de 8 de octubre, y a sus modificaciones*, Aranzadi, Pamplona, 2010, pp. 1721-1799.

SÁNCHEZ TARAZAGA MARCELINO, José Vicente. “*La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y el contrato de seguro: algunas cuestiones procesales y de procedimiento*”, en *Revista Española de la Función Consultiva*, nº 9, enero-junio 2008, pp. 61-81.

JURISPRUDENCIA

STS (Sala de lo Civil), de 22 de abril de 1995, Ponente Eduardo Fernández-Cid de Temes, F.J.2º (RJ 1995\3492)

STS (Sala de lo Civil), de 19 de junio de 1998, Ponente Antonio Gullón Ballesteros, F.J. 3º (RJ 1998\5068)

STS (Sala de lo Civil, Sección 1ª), de 30 de enero de 2002, Ponente Teófilo Ortega Torres, F.J. 2.º (RJ 2002\2310).

STS (Sala de Civil, Sección 1ª), de 30 diciembre 2005, Ponente Juan Antonio Xiol Ríos, F.J. 3.º (RJ 2006\179)

STS (Sala de Civil, Sección 1ª) de 12 diciembre 2006, Ponente Vicente Luis Montes Penades, F.J.1º (RJ 2006\9602)

STS (Sala de lo Civil, Sección Pleno), de 1 de marzo de 2007, Ponente José Antonio Seijas Quintana, F.J.2º (RJ 2007\798)

STS (Sala de lo Civil, Sección 1ª), de 15 de octubre de 2013, Ponente José Antonio Seijas Quintana, F.J. 2º (RJ 2013\6956)

ATS (Sala de Conflictos de Competencia), de 22 de marzo de 2010, Ponente Joaquín Huelin Martínez de Velasco. FF.JJ. 2º y 3º (JUR 2010\112006)

ATS (Sala de Conflictos de Competencia), de 12 de marzo de 2013, Ponente José Antonio Seijas Quintana. F.J.2º (JUR 2013\119710)

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), de 4 octubre 1995, Ponente Luis Tejada González, F.J.2.º (RJ 1995\7009)

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), de 19 de junio de 1998, Ponente Juan Antonio Xiol Ríos, F.J. 2º (RJ 1998\5254)

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), de 25 de julio de 2000, Ponente Ramón Trillo Torres, F.J. 3º (RJ 2000\7451)

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 25 mayo 2004, Ponente Enrique Lecumberri Martí, F.J 3.º(RJ 2004\5592)

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), de 19 de septiembre de 2006, Ponente Octavio Juan Herrero Pina, F.J. 4º (RJ 2006\6356)

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), de 12 junio 2007, Ponente Octavio Juan Herrero Pina, F.J. 5.º (RJ 2007\3809)

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), de 26 de septiembre de 2007, Ponente Agustín Puente Prieto, F.J.2º (RJ 2007\7088)

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), de 21 de noviembre de 2007, Ponente Agustín Puente Prieto, F.J. 3º (RJ 2007\8464)

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), de 24 de febrero de 2009, Ponente Octavio Juan Herrero Pina, F.J. 2º (RJ 2009\1098)

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), de 24 de febrero de 2009, Ponente Octavio Juan Herrero Pina, F.J. 2º (RJ 2009\1098)

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), de 23 de diciembre de 2009, Ponente Segundo Menéndez Pérez, F.J. 10º (RJ 2010\1339)

SAN (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), de 17 julio de 2002, Ponente Lourdes Sanz Calvo, F.J. 4.º(JUR 2003\58933)

SAN (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), de 24 julio de 2013, Ponente Ana Isabel Martín Valero, F.J. 1.º(RJCA 2013\587)

STSJ de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 12 de marzo 2007, Ponente Alicia Esther Ortuño Rodríguez, F.J. 2.º (JUR 2007\149731)

STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 29 de junio de 2009, Ponente Santiago Cruz Gómez, F.J. 4.º (JUR 2009\418951)

SAP de Valladolid (Sección 1ª), de 28 de enero de 1997, Ponente José Ramón Alonso-Mañero Pardo, F.J.2º (AC 1997\143)

SAP de Asturias (Sección 1ª), de 16 de mayo de 1997, Ponente María José Pueyo Mateo, F.J.2º. (AC 1997\1173)

SAP de Valladolid (Sección 1ª), de 12 de junio de 2000, Ponente Rafael Martín del Peso, FF.JJ.3ª y 4ª (JUR 2000\181465)

AAP de Valladolid (Sección 2ª), de 15 de junio de 2001, Ponente Arabela García Espina, FF.JJ.3ª y 4ª (JUR 2001\238018)