

...en materia de seguros

Javier López García de la Serrana
Abogado – Doctor en Derecho
Director de HispaColex

COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN CIVIL PARA CONOCER DEL SUPUESTO INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO DE SEGURO CONCERTADO ENTRE ASEGURADORA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.

Sentencia de la Sala Primera de Tribunal Supremo de 27 de junio de 2017

Ponente: Eduardo Baena Ruiz.

1. INTRODUCCIÓN

Esta sentencia resulta de gran interés por cuanto que aborda un asunto de gran trascendencia para el sector asegurador, en concreto, en materia de cumplimiento de contrato del seguro suscrito de responsabilidad civil patrimonial cuando el tomador sea una Administración Pública. Y es que a raíz de la presente resolución, los litigios que surjan entre la correspondiente Administración y su compañía de seguros —en lo relativo al cumplimiento del contrato—, serán tramitados en la jurisdicción civil, a pesar de que la obligación de pago sea consecuencia de un acto administrativo.

Así lo declara la Sala Primera en esta sentencia, revocando tanto la decisión tomada por la senten-

cia dictada en primera instancia, así como por lo considerado por el Juzgador “*ad quem*”, como analizaremos a continuación.

2. SUPUESTO DE HECHO

El 1 de marzo de 2006 se suscribió un contrato de seguro de responsabilidad civil/patrimonial en la actividad de administración local entre el Ayuntamiento reclamante y la aseguradora. Entre las condiciones particulares se concretaban las siguientes coberturas: la explotación/patrimonial, patronal, profesional y gastos de fianza y defensa, así como se fijó como límite asegurado 1.200.000 euros por siniestro, 1.200.000 euros por anualidad del seguro, y 300.000 euros como sublímite por víctima general. Por último, se incluía una franquicia general por siniestro 300.000 euros.

El seguro suscrito conforme a lo dispuesto en el artículo 3, garantizaba las consecuencias económicas de la Responsabilidad Civil/Patrimonial, que pudiera corresponder directa, subsidiaria o solidariamente al asegurado por daños corporales, materiales y perjuicios ocasionados involuntariamente a terceros, cuya causa sobreviniera durante la vigencia del contrato.

El 7 de marzo de 2008 la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento en cuestión inició el expediente para determinar la responsabilidad por los daños ocasionados en unas viviendas como consecuencia de las obras iniciadas en octubre de 2005 de construcción de un edificio destinado a Biblioteca Municipal. Finalmente el 31 de julio de 2009 la Junta de Gobierno Local aprobó la propuesta de abono de las indemnizaciones a los afectados (acuerdo que fue notificado a la aseguradora) por importe global de 1.501.888,77 euros, efectuando el Consistorio los pagos en la forma periódica aprobada.

Al no dar cumplimiento la entidad aseguradora al contrato de seguro concertado en su día, el Ayuntamiento dictó Decreto

1304/2011 acordando el ejercicio de acciones judiciales que se formalizaron en la demanda presentada el 12 de julio de 2011, en reclamación de 1.189.390,20 euros, cuyo conocimiento correspondió al juzgado de Primera Instancia número Uno de Coín. La aseguradora se opuso a la demanda, alegando la excepción procesal de litispendencia, y subsidiariamente prejudicialidad civil. Desestimadas las excepciones procesales y practicadas las pruebas en el acto del juicio, la titular del juzgado dictó sentencia absolviendo en la instancia a la aseguradora demandada al apreciar la falta de jurisdicción para conocer de la pretensión ejercitada, siendo competente la jurisdicción contencioso-administrativa.

El Ayuntamiento demandante interpuso recurso de apelación contra la anterior sentencia, del que conoció la sección 5ª de la Audiencia Provincial de Málaga, que dictó sentencia el 30 de diciembre de 2014 por la que desestimó el mismo, y ello, al considerar que nos encontramos ante un supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración, cubierta por un contrato de seguro, y no ante un supuesto derivado del cumplimiento, ejecución o consecuencias de la contratación en que interviene la misma con otros contratantes. En este sentido, consideró determinante para apreciar la naturaleza administrativa de los contratos, que una de las partes contratantes sea Administración Pública, y que los objetos sobre los que haya recaído la contratación tengan un destino igualmente público. Respecto de este segundo requisito considera que el contrato de seguro, aunque concertado con una entidad de derecho privado, iba destinado a responder de las posibles responsabilidades por la ejecución de un contrato administrativo, por lo que

prima la utilidad pública del aseguramiento. Igualmente añade que: *“Aún cabe añadir que, como expresamente reconoce a recurrente, la responsabilidad de la que derivaría la obligación de la aseguradora demandada de asumir las indemnizaciones que corresponderían a los perjudicados, es consecuencia de un acto administrativo, y también lo es la determinación de esos perjudicados y las cuantías de las indemnizaciones correspondientes a cada de ellos, por lo que no puede alterarse el orden legalmente establecido sobre la distribución de competencias, sobre todo cuando el conocimiento de las reclamaciones judiciales de los particulares afectados, aunque se dirigieran frente a la aseguradora junto con el Consistorio, correspondería a la jurisdicción contencioso-administrativa, y que, como ya hemos expuesto, la responsabilidad deriva de un acto administrativo, que incluso ha sido recurrido por el Arquitecto integrante de la dirección facultativa, precisamente ante dicha jurisdicción»*.

El citado Ayuntamiento interpuso recurso contra la anterior sentencia recurso extraordinario por infracción procesal, por vulneración de las normas sobre competencia objetiva a que hace referencia el apartado 1,1º del art. 469 de la LEC. Se articula en un solo motivo que versa sobre la indebida aplicación del artículo 9.4 de la LOPJ, por extensión, de los artículos 9.1 y 9.2 de la LOPJ, así como del artículo 9.3 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante, TRLCAP), vigente en el momento de adjudicarse el contrato privado de servicio de seguro, de fecha 1 de marzo de 2006, del que trae causa la presente reclamación, y posteriores artículos que en idénti-

cos términos recogen las ulteriores Leyes de Contratos.

3. ARGUMENTACIÓN JURÍDICA

La parte recurrente en la fundamentación del motivo único del recurso, sostiene que la normativa aplicable al contrato suscrito entre el Ayuntamiento y la aseguradora viene determinada por lo previsto en el Real Decreto Legislativo 2/2000, ya citado, cuyo artículo 5.3 establece: *“que tendrán la consideración de contratos privados los celebrados por la Administración que estén comprendidos en la categoría del artículo 6 del artículo 206; referente, entre otros, a los contratos de seguros”*; y según el apartado 1 del artículo 9, dichos contratos privados se registrarán en cuanto a sus efectos y extinción por las normas de Derecho privado; especificando su apartado 3 que *“el orden jurisdiccional civil será el competente para resolver las controversias que surjan entre las partes en los contratos privados”*. Asimismo, el propio Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares regulador del contrato litigioso, al establecer el régimen jurídico aplicable al contrato, reitera que nos encontramos ante un contrato de carácter privado cuyos efectos y extinción se regulan por la normativa privada.

En este sentido, sostiene la parte recurrente que el objeto sobre el que versa la demanda interpuesta por el Ayuntamiento se centra en el incumplimiento por parte de la aseguradora del contrato celebrado el 1 de marzo de 2006, ante la negativa de la misma a proceder al abono de las indemnizaciones a los perjudicados derivadas de los daños y perjuicios a las viviendas colindantes producidos en fecha 7 de junio de 2006, cuyo promotor

fue el Ayuntamiento demandante; por tanto, el objeto litigioso no está constituido por la determinación de la responsabilidad patrimonial, que según la recurrente ya quedó declarada mediante los Decretos de la Alcaldía n.º 136/2009, de 26 de enero, y n.º 1350/2009, de 10 de julio (documentos n.º 40 y 41 de la demanda), sino en el incumplimiento contractual por parte de la compañía aseguradora demandada. Por ello, estima la recurrente que el orden jurisdiccional competente para conocer del presente procedimiento es el orden jurisdiccional civil y no el contencioso administrativo, que es lo que se resuelve tanto en la sentencia impugnada como en la de primera instancia.

Para abordar el asunto, la sentencia plantea una serie de consideraciones previas, en concreto, entiende que no se está planteando la responsabilidad patrimonial de la administración local, en concreto, del Ayuntamiento por los daños ocasionados a terceros como consecuencia de la construcción de una Biblioteca Municipal. Sino que el Ayuntamiento ha reconocido su responsabilidad, ha indemnizado a los perjudicados, y lo que pretende es que la aseguradora demandada le satisfaga lo que él ha abonado a aquéllos, en atención a que el siniestro se encontraba cubierto por el contrato de seguro de responsabilidad civil/patrimonial concertado entre las partes el 1 de marzo de 2006.

Igualmente, recuerda que el seguro de responsabilidad patrimonial constituye un fenómeno generalizado en el ámbito de la Administración local, donde la introducción del sistema de seguros de riesgos, como es el enjuiciado, posee una amplia tradición. El riesgo se transfiere desde la Administración pública, que habría de hacer

frente al mismo con cargo a su presupuesto, a las aseguradoras privadas.

Por otro lado, analiza la sentencia la evolución normativa en relación con la naturaleza jurídica del contrato que nos ocupa, reiterando en este sentido que mientras que la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones

Públicas consideraba los contratos de seguro de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas como contratos administrativos, mediante la reforma operada por la Ley 13/1999, de 28 de diciembre, estos contratos pasaron a tener carácter de privados. Igualmente, la naturaleza privada del contrato de seguro para cubrir la

CONCLUSIÓN

Efectivamente, la clave para resolver la controversia suscitada en este asunto es determinar si el contrato de responsabilidad suscrito entre un Ayuntamiento y una compañía aseguradora tiene naturaleza pública o privada. Esta relevante y compleja cuestión es lo que trata de resolver la sentencia analizada, tras haberse resuelto tanto por el Juzgado de Primera Instancia como por la Audiencia Provincial de Málaga que la competencia para conocer de este asunto la tenía el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo.

Tras un arduo estudio de la cuestión planteada por la Sala Primera, y en apoyo de la doctrina de los actos separables y de la normativa existente, considera que, aunque la responsabilidad de la que derivaría la obligación de la aseguradora demandada es consecuencia de un acto administrativo, el contrato de seguro que cubre la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, es de carácter privado. Por tanto, distinguiendo entre la fase de preparación y adjudicación del contrato, cuya impugnación se habría de decidir ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de aquellos conflictos que surjan entre la Administración y la aseguradora en cuanto a los efectos y extinción del contrato -de naturaleza privada como hemos visto-, éstos últimos podrán resolverse en la Jurisdicción Civil.

En cualquier caso, sospechamos que esta cuestión no es definitiva, puesto que habrá que esperar la respuesta a esta cuestión por la Sala Tercera, en posteriores cuestiones que se plantearán tras la resolución adoptada por la sentencia analizada.

responsabilidad patrimonial de la Administración Pública aparece reconocida en el TRLCAP aprobado por RDL 2/2000, de 16 de junio, de aplicación al contrato litigioso, según ya hemos adelantado. En concreto, establece el artículo 5:

“2. Son contratos administrativos: »a) Aquellos cuyo objeto directo, conjunta o separadamente, sea la ejecución de obras, la gestión de servicios públicos y la realización de suministros, los de concesión de obras públicas, los de consultoría y asistencia o de servicios, excepto los contratos comprendidos en la categoría 6 del artículo 206 referente a contratos de seguros y bancarios y de inversiones, de los comprendidos en la categoría 26 del mismo artículo, los contratos que tengan por objeto la creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos [...].

Asimismo, el artículo 9 establece en su apartado 3 que: “El orden jurisdiccional civil será el competente para resolver las controversias que surjan entre las partes en los contratos privados. No obstante, se considerarán actos jurídicos separables

los que se dicten en relación con la preparación y adjudicación del contrato y, en consecuencia, podrán ser impugnados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de acuerdo con la normativa reguladora de dicha jurisdicción.

Una vez analizado lo anterior, considera la Sala Primera que en aplicación de la doctrina de los «actos separables», se ha de distinguir entre la fase de preparación y adjudicación del contrato, cuya impugnación se habría de decidir ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, de aquellos conflictos que surjan entre la Administración y la aseguradora en cuanto a los efectos y extinción del contrato, que sería competencia de la Jurisdicción civil. En ese sentido establece que: “De ahí que se puede coincidir con la sentencia 7811/2007, de 25 de junio, aunque el contrato sobre el que decide ésta no es de seguro, que el contrato cuyo incumplimiento origina la reclamación objeto de este proceso reviste carácter privado, y se halla sólo sometido a la legislación administrativa en todo cuanto afecta a los

actos tradicionalmente considerados separables -los relativos a la formación de la voluntad de la Administración, a su preparación y adjudicación-, en tanto que en cuanto a sus efectos y extinción se somete a las normas de derecho privado, correspondiendo, por consiguiente, a los órganos de la jurisdicción civil la competencia para conocer de los litigios relativos, como aquí sucede, a las consecuencias del incumplimiento contractual”.

Por tanto, procede estimar el recurso y declarar la competencia de la jurisdicción civil para conocer del litigio, por cuanto lo que plantea la parte actora es el cumplimiento por la aseguradora de la obligación derivada del contrato de seguro.

4. LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA CITADAS

Artículos 5, 9 y 206 del TRLCAP aprobado por RDL 2/2000, de 16 de junio.

SSTS núm. 7811/2007, de 25 de junio

SSTS de 2 de diciembre de 2002 y de 24 de enero de 2007.