

Alcance de la acción de responsabilidad del Artículo 214 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público

Cuál sea el verdadero alcance del artículo 214 del TRLCSP¹ ha sido una cuestión poco pacífica y ello como consecuencia de cierta tendencia a interpretar la acción de responsabilidad en los términos en los que fue concebida antaño. La regulación preconstitucional permitía a la Administración cuantificar la indemnización que el contratista debía abonar al particular perjudicado por la ejecución del contrato, previsión que no obstante haber desaparecido, sigue proyectando su sombra a la hora de determinar cuál deba ser el contenido del pronunciamiento del órgano de contratación.

Grupo de Contratos del Sector Público Gómez-Acebo & Pombo Abogados S.L.P.

La inercia derivada de la tradición legislativa produce, ante cambios de redacción poco drásticos, problemas en cuanto a la interpretación y aplicación de previsiones normativas nuevas.

Estos problemas se han evidenciado por ejemplo en la nueva regulación de la incautación de la fianza en los supuestos de resolución del contrato por incumplimiento culpable² y también se han planteado en relación con la delimitación del alcance de las previsiones contenidas en los apartados tercero y cuarto del artículo 214³ del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Los apartados 3 y 4 del artículo 214 TRLCSP facultan al órgano de contratación, una vez oído el contratista, a **pronunciarse sobre a cuál de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los daños**, interrumpiendo el plazo de prescripción de la acción.

La razón que determina las dificultades que pueda plantear la interpretación de este precepto derivan de que, el artículo 134 del Reglamento de Contratos del Estado⁴, preveía expresamente que todos los daños que se causaran a terceros como consecuencia de las operaciones que requiriera la ejecución de las obras serían de cuenta del contratista, si bien cuando tales perjuicios

¹ El texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público fue aprobado por Real Decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP).

² Al que hemos dedicado varios artículos de este Grupo de Contratos del Sector Público, entre otros los números 37 –relativo a la incautación de la garantía ante el incumplimiento culpable– y 75 –acerca de la incautación de la garantía en el proyecto de Ley de Contratos del Sector Público–.

³ El artículo 214 TRLCSP establece que será obligación del contratista indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato. El apartado 3 establece que los terceros podrán requerir previamente, dentro del año siguiente a la producción del hecho, al órgano de contratación para que éste, oído el contratista, se pronuncie sobre a cuál de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los daños. El ejercicio de esta facultad interrumpe el plazo de prescripción de la acción, que conforme al apartado 4 debe ser ejercitada conforme al procedimiento establecido en la legislación aplicable a cada supuesto.

⁴ Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Contratación del Estado.

fueran consecuencia inmediata y directa de una orden de la administración o consecuencia de vicios del proyecto, sería ésta responsable dentro de los límites señalados en la LRJAE⁵. Añadía –y esto es clave– que las reclamaciones de terceros se presentarían en el término de un año ante el órgano de contratación **“que decidirá en el acuerdo que dicte, oído el contratista, sobre la procedencia de aquélla, su cuantía y la parte responsable”**, previendo la posible impugnación del acuerdo ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Por tal motivo el artículo 214 TRLCSP y aquellos anteriores a los que sustituye o de los que trae causa⁶ han planteado fundamentalmente dos cuestiones que han sido hartamente debatidas en la doctrina y la jurisprudencia:

- a) cuál es el alcance de la acción que la legislación atribuye al particular reclamante, si a obtener una indemnización –y que la Administración ejerza después la acción de regreso– o si el derecho a obtener un pronunciamiento y
- b) cuál es el alcance del pronunciamiento de la Administración, es decir, si debe limitarse a declarar a quién corresponde la responsabilidad o si puede y/o debe estimar también la responsabilidad del contratista y cuantificarla.

A) ¿Cuál es el alcance de la acción que la legislación atribuye al particular reclamante?

Esta cuestión no sólo ha sido muy discutida doctrinalmente sino que los pronunciamientos judiciales no han sido tampoco, durante mucho tiempo, uniformes⁷.

Empero lo anterior, varias Sentencias dictadas al respecto por la Sala Tercera del Tribunal Supremo (entre otras, la Sentencia de la Sección Sexta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 24 de mayo de 2007 (recurso de casación 5950/03), y otras muchas que ésta cita, como la Sentencia de 20 de junio de 2006 (nº de recurso 1344/2002), 30 de Octubre de 2.003 (nº de recurso 3315/99) y 30 de abril de 2001 (nº de recurso 9396/96) han venido a resolver tan controvertida cuestión considerando que la tesis que debe primar es aquella que considera que el particular reclamante tan sólo dispone de acción dirigida a obtener un pronunciamiento sobre la responsabilidad del contratista⁸.

⁵ Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1958.

⁶ El artículo 134 del Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, que aprobaba el Reglamento General de Contratación del Estado, ha desaparecido tanto en el vigente el Reglamento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, como en el artículo 214 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (cuyo texto, se añadía, es idéntico a los derogados artículos 97 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y 198 de la Ley de Contratos del Sector Público).

⁷ En efecto, en la jurisprudencia del Tribunal Supremo venían conviviendo dos líneas jurisprudenciales contrapuestas, en cuya virtud, algunas Sentencias entendían que el particular reclamante estaba autorizado para exigir de la Administración contratante y titular de la obra pública en régimen objetivo y directo la indemnización por los daños derivados de la obra en trance de ejecución, realizada a través de contratista interpuesto; debiendo la Administración si se daban los requisitos de responsabilidad, abonar la indemnización al dañado sin perjuicio de su derecho de repetición frente al contratista siendo esta la tesis mantenida por el Consejo de Estado en sus dictámenes de 18 de junio de 1970 y 12 de junio de 1973 (entre otros muchos). Junto a esta línea jurisprudencial se ha ido erigiendo otra, conformada por aquellas sentencias que venían entendiendo que el particular reclamante tan sólo disponía de acción dirigida a obtener un pronunciamiento sobre la responsabilidad del contratista a salvo que existiere una orden de la Administración que hubiera provocado el daño. Esta línea doctrinal defendía que el artículo 134 debía ser interpretado según su literalidad, y, por lo tanto, consideraba que la acción del administrado tan sólo podía estar dirigida a obtener un pronunciamiento sobre la responsabilidad en atención al reparto de la carga indemnizatoria en los términos del propio precepto.

⁸ A salvo que existiere una orden de aquella que haya provocado el daño, a salvo que el mismo se refiera a vicios del proyecto. A esta conclusión se llega no sólo por el tenor literal de los preceptos aplicables, sino porque atentaría contra

B) ¿Cuál es el alcance del pronunciamiento de la Administración?

La actuación correcta, a tenor de lo declarado por la más reciente jurisprudencia del Supremo y por el propio precitado artículo 214 del TRLCSP⁹ (y del tenor de todas las leyes dictadas con posterioridad al Decreto 3410/1975 - el artículo 97 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, el artículo 198 de la Ley de Contratos del Sector Público (trasunto del anterior) y el vigente artículo 214 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público-) es que los terceros a los que se hubieren causado los daños "podrán requerir previamente, dentro del año siguiente a la producción del hecho, al órgano de contratación para que éste, oído el contratista, se pronuncie sobre a cuál de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los daños", interrumpiendo "el ejercicio de esta facultad" el plazo de prescripción "de la acción", añadiendo posteriormente en su párrafo cuarto que la reclamación de aquéllos se formulará "en todo caso conforme a la legislación aplicable en cada caso"

En definitiva, el alcance del pronunciamiento de la Administración se limita a una mera declaración acerca del sujeto que resulte responsable de los daños, orillando cualquier referencia a la procedencia o no de una indemnización o de su cuantía), pues de otra manera no hallaría explicación que el procedimiento instado provoque la interrupción de la prescripción de la acción¹⁰, ni tampoco tendría sentido que párrafo cuarto del artículo 214 TRLCSP aluda a que la reclamación de los perjudicados haya de efectuarse "conforme al procedimiento establecido en la legislación aplicable a cada supuesto".

el principio de economía procesal que, teniendo como tiene la Administración potestad de interpretar el contrato, y por tanto las incidencias habidas en el mismo, tenga que abrirse una nueva vía administrativa, en su caso procesal, para que el pago se hiciese efectivo.

⁹ Que es reflejo de lo contemplado en los previamente vigentes 97 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y 198 de la Ley de Contratos del Sector Público

¹⁰ Pues tal interrupción carecería de sentido si en el mismo la Administración debiera (como así se hacía antes) efectuar un pronunciamiento decisorio acerca de la existencia de la responsabilidad, de la cuantía de la indemnización y acerca de quién –si Administración, contratista o ambas, ya solidariamente o en diferentes proporciones– debe abonar la referida, ya que el ejercicio de la acción de responsabilidad sería en tal caso superflua.

El Grupo de Contratos Públicos de Gómez-Acebo Pombo Abogados S.L.P. está integrado por Carlos Vázquez Cobos, José Luis Palma Fernández, Juan Santamaría Pastor y Pilar Cuesta de Loño.

Para cualquier información adicional dirigirse a: José Luis Palma jlpalma@gomezacebo-pombo.com o al Área de Derecho Público, Grupo de Contratos Públicos, Gómez-Acebo & Pombo Abogados S.L.P., Paseo de la Castellana 216, Madrid, 28046 (tel.: 915 829 204)

© Gómez-Acebo & Pombo Abogados, S.L.P. Los derechos de propiedad intelectual sobre el presente documento pertenecen a Gómez-Acebo & Pombo Abogados, S.L.P. No puede ser objeto de reproducción, distribución, comunicación pública incluida la puesta a disposición a través de internet, o transformación, en todo o en parte, sin la previa autorización escrita de Gómez-Acebo & Pombo abogados, S.L.P.