

El «último resquicio» del monopolio contencioso-administrativo en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración

Blanca Lozano Cutanda

Catedrática de Derecho Administrativo

Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

Aunque las leyes establecen que la jurisdicción contencioso-administrativa es la única competente para conocer de las reclamaciones de responsabilidad contra la Administración, todavía se admite la acción directa contra la aseguradora en la vía civil, lo que genera algunos problemas.

1. El artículo 35 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), relativo a la responsabilidad de derecho privado, establece lo siguiente:

Quando las Administraciones Públicas actúen, directamente o a través de una entidad de derecho privado, en relaciones de esta naturaleza, su responsabilidad se exigirá de conformidad con lo previsto en los artículos 32 y siguientes, incluso cuando concorra con sujetos de derecho privado o la responsabilidad se exija directamente a la entidad de derecho privado a través de la cual actúe la Administración o a la entidad que cubra su responsabilidad.

Se trata del último paso en el progresivo avance hacia la unidad jurisdiccional en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración. En efecto, mediante las reformas introducidas por diversas leyes (Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley de la Jurisdicción-Contencioso-Administrativa y Ley 30/1992), se ha ido reafirmando la jurisdicción contencioso-administrativa como la única competente para conocer de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial.

Advertencia legal: Este análisis sólo contiene información general y no se refiere a un supuesto en particular. Su contenido no se puede considerar en ningún caso recomendación o asesoramiento legal sobre cuestión alguna.

N. de la C.: En las citas literales se ha rectificado en lo posible —sin afectar al sentido— la grafía de ciertos elementos (acentos, mayúsculas, símbolos, abreviaturas, cursivas...) para adecuarlos a las normas tipográficas utilizadas en el resto del texto.

2. Sin embargo, aún queda un «resquicio» que permite que un número no desdeñable de casos sigan reclamándose ante la jurisdicción civil, especialmente en materia de daños por deficiencias en la asistencia sanitaria. Se trata de los supuestos en que el perjudicado acude directamente ante la jurisdicción civil e interpone una demanda únicamente contra la aseguradora mediante el ejercicio de la acción directa del artículo 76 de la Ley 50/1986, de Contrato de Seguro (LCS). El citado artículo 35 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público acoge implícitamente esta posibilidad, refrendando lo declarado por la Sala de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo (autos 9/2010, de 18 de octubre, y 4/2014, de 19 de febrero, entre otros).
3. Resulta inevitable que la persistencia de dos vías procedimentales ante jurisdicciones distintas siga generando problemas. Sobre ello se ha pronunciado la Sentencia del Pleno de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo 321/2019, de 5 de junio (ponente: Eduardo Baena Ruiz).

La sentencia analiza de forma muy completa la jurisprudencia existente en la materia y concluye que «el tratamiento jurisprudencial se basa en tres principios destacados por doctrina autorizada: autonomía de la acción, solidaridad de obligados y dependencia estructural respecto de la responsabilidad del asegurado».

A continuación, y partiendo de estas premisas, resume cuáles son las posibilidades que se abren cuando ocurre un siniestro en el que la Administración responsable cuenta con un seguro privado:

- a) «Que el perjudicado ejercite contra la aseguradora de la Administración la acción directa que prevé el artículo 76 LCS, obviando seguir el procedimiento administrativo previsto legalmente para reclamar responsabilidad. En este supuesto, la competencia para conocer de la acción corresponde 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.»

En este caso, la jurisdicción civil deberá pronunciarse de forma prejudicial sobre si la Administración ha incurrido en responsabilidad patrimonial, aplicando para ello las normas administrativas (como dice el artículo 35 LRJSP), pero ello «será a los solos efectos prejudiciales, por lo que se refiere a la responsabilidad de la Administración (art. 42.1 LEC), esto es, que sólo produce efectos en el proceso civil y no en el contencioso-administrativo, si llegase a existir, pues para que así fuese, esto es, si se pretendiese demandar responsabilidad de la Administración y condena de ésta, será preciso seguir la vía administrativa y contencioso-administrativa».

- b) «Que el perjudicado acuda a la vía administrativa y contencioso-administrativa y que, una vez declarada la responsabilidad de la Administración y su condena, ejercite contra la aseguradora de ésta la acción directa prevista en el artículo 76 LCS. En este

caso la acción directa se circunscribirá al contrato de seguro, pues el presupuesto técnico de la responsabilidad del asegurado, que es la Administración, consta como vinculante, por ser aquella la única jurisdicción que la puede condenar, esto es, la contencioso-administrativa.»

- c) «Que el perjudicado opte por seguir el expediente administrativo de responsabilidad patrimonial y, recaída resolución por la Administración, sea consentida por aquél al no impugnarla en la vía contencioso-administrativa.»
4. En este tercer supuesto, la cuestión jurídica que puede suscitarse es la de qué ocurre si, con posterioridad a la resolución administrativa —o con anterioridad, pero en el curso de la tramitación del expediente incoado—, el perjudicado ejerce la acción directa del artículo 76 de la Ley de Contrato de Seguro contra la aseguradora de la Administración.

En el caso que dio lugar a esta sentencia, el perjudicado acudió a la vía administrativa, pero, antes de que ésta se resolviera, ejerció ante la jurisdicción civil la acción directa del artículo 76 de la Ley de Contrato de Seguro únicamente contra la aseguradora. Estando pendiente de resolución el litigio, se dictó una resolución administrativa que reconoció la responsabilidad patrimonial de la Administración y fijó su cuantía, pero el proceso civil siguió adelante y la sentencia de primera instancia condenó a la aseguradora a pagar una indemnización mayor que la reconocida en sede administrativa.

La aseguradora interpuso entonces un recurso de apelación, que fue desestimado, y finalmente un recurso de casación, que es el resuelto en sentido estimatorio por esta sentencia del Tribunal Supremo. La sentencia estima el recurso por considerar que, puesto que «la aseguradora no puede quedar obligada más allá de la obligación del asegurado así como que la jurisdicción contencioso-administrativa es la única competente para condenar a la Administración, mientras que la jurisdicción civil sólo conoce de su responsabilidad y consecuencias a efectos prejudiciales en el proceso civil, se ha de convenir que sería contrario a la legalidad que se utilizase la acción directa para impugnar el acto administrativo, que se había consentido, a los solos efectos indemnizatorios».

Y añade lo siguiente:

[C]uando como es el caso, existe una estimación, total o parcial, de la reclamación, se ponen en marcha una serie de mecanismos que justifican la solución que propugnamos. Así:

1. fijada la indemnización, la aseguradora o la propia asegurada pueden pagarla y extinguir el crédito;
2. una vez declarada la responsabilidad y establecida la indemnización, si el perjudicado no acude a la vía contenciosa, esos pronunciamientos quedan firmes para la Administración;

3. pueden producirse, potencialmente, todos los efectos propios de las obligaciones solidarias, además del pago, ya mencionado; y
 4. la indemnización que queda firme en vía administrativa es el límite del derecho de repetición que el artículo 76 LCS reconoce a la aseguradora.
5. Esta doctrina ha sido completada, de forma reciente, por la Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo 501/2020, de 5 de octubre (ponente: Jose Luis Seoane).

Ésta se pronuncia sobre un caso en el que el perjudicado reclamó la responsabilidad patrimonial únicamente a la Administración por la vía administrativa y luego por la contencioso-administrativa, pero, una vez que aquélla fue fijada (y satisfecha) por sentencia firme, ejerció la acción directa contra la compañía aseguradora, si bien no en relación con la reclamación del principal, sino exclusivamente de los intereses de demora del artículo 20 de la Ley de Contrato de Seguro, descontados los ya percibidos de la Administración. Interesa precisar que, si bien el supuesto planteado se regía por la legislación anterior a la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, la doctrina sentada por la sentencia resulta igualmente aplicable tras esta ley.

El Tribunal Supremo declara que «si la parte perjudicada opta por no demandar a la aseguradora en vía contencioso-administrativa, marginándola de la misma, cuando podía dirigir también la demanda contra ella conjuntamente con la Administración, no es factible que, discutida y fijada la responsabilidad patrimonial y la cuantía indemnizatoria en dicho orden jurisdiccional, se pretenda posteriormente promover un juicio civil, para obtener exclusivamente la diferencia de los intereses legales percibidos con los establecidos en el artículo 20 de la LCS, cuando pudieron y debieron ser reclamados con intervención de la aseguradora en la vía contencioso-administrativa (arts. art. 9.4 II de la LOPJ y 21c de la LJCA), o con la finalidad de buscar un más propicio tratamiento jurídico en la aplicación del artículo 20 de la LCS».

Y añade que esta solución no vulnera el artículo 1140 del Código Civil («la solidaridad podrá existir aunque los acreedores y deudores no estén ligados del propio modo y por unos mismos plazos y condiciones») porque «la compañía de seguros sólo responde si también lo debe hacer la asegurada, y sólo en la medida en que lo deba hacer» (en virtud del principio ya citado de dependencia estructural respecto de la responsabilidad del asegurado).