

La aplicación de los intereses de demora a las compañías aseguradoras de la responsabilidad patrimonial de la Administración

Comentario a la STS, 3ª, Sección 6ª, 19.9.2006

Begoña Arquillo Colet

Abogada
Bufet Castelltort

Abstract

Con el objeto de explicar el fallo de la STS, 3ª, 19.9.2006, este artículo presenta un breve estudio sobre el derecho de seguros y de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública por las acciones y omisiones de los funcionarios en la prestación de servicios públicos. Su objetivo es ilustrar cómo el seguro trabaja en el ámbito de la Administración Pública, así como mostrar la aplicación de los intereses previstos en el art. 20 de la Ley de Contrato de Seguro. Para ello, el artículo se estructura en cuatro partes y combina la exposición con el análisis crítico. En la primera parte, se expone el problema. En la segunda y tercera parte, el artículo analiza brevemente la Sentencia del Tribunal Supremo (hechos y fundamentación del fallo). Finalmente, el artículo examina la solución a este problema que existe entre la Ley de Contrato de Seguro y la regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Asimismo, la autora ha complementado el texto con varias citas de jurisprudencia y doctrina.

In order to understand the decision of the Spanish Supreme Court, 3rd, 19.9.2006, this article presents an examination of the law on insurance and the liability of Public Administration for the actions and omissions of civil servants in the provision of public services. Its objective is to illustrate how insurance works in the Public Administration and the application of interests (art. 20 Spanish Act on Insurance Contracts). The article is divided into four parts and combines exposition with critical analysis. The first part presents the problem. In the second and third part, the article briefly analyzes the decision of the Spanish Supreme Court (facts and reasoning). Finally, the article examines the solution to this problem between law on insurance contracts and the regulation of liability of Public Administration. The author had complemented the text with citations to case law and academic commentaries.

Sumario

- 1. Introducción**
- 2. Antecedentes de hecho**
- 3. Fallo del Tribunal Supremo y fundamentación jurídica**
- 4. Comentario**
- 5. Bibliografía**

1. Introducción

La STS, 3ª, Sección 6ª, 19.9.2006 (Ar. 6356; MP: Octavio Juan Herrero Pino; *Fátima contra el Ayuntamiento de Alaquàs y Seguros Catalana Occidente*) es la primera Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo que, además de tratar la cuestión de cómo se aplican los intereses moratorios del art. 20 de la *Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro* (BOE nº 250, de 17.10.1980) a las compañías aseguradoras de responsabilidad patrimonial de la Administración, se pronuncia sobre la relevancia de su posición en el procedimiento administrativo previo y en el procedimiento contencioso-administrativo en orden a determinar si existe o no una demora en la obligación de indemnizar.

2. Antecedentes de hecho

El 28 de abril de 1995, una mujer de mediana edad sufrió una caída en el paso de peatones situado entre las calles Mayólica y Avenida del País Valenciano de la localidad de Alaquàs. La caída fue debida al tropiezo con un socavón que había en la calzada, de unos 65 cms. de largo, por 25 cms. de ancho y unos 5 cms. de hondo. En su caída, Fátima se golpeó la espalda contra el suelo y sufrió una fractura por acuñaamiento L1 de la columna vertebral osteoporótica, estuvo ingresada 8 días, tuvo una incapacidad temporal de 412 días improductivos, y le han quedado las secuelas de alteraciones herniarias discales y degeneración de los discos intervertebrales vecinos, inestabilidad en la zona, dolor e impotencia funcional en zona dorsolumbar y osteosíntesis, así como descomposición global de la columna vertebral.

El 28 de octubre de 1998, Fátima interpone una reclamación administrativa por el mal estado de la calzada frente al Ayuntamiento de Alaquàs. En dicha reclamación, no hace ninguna referencia a la compañía aseguradora del Ayuntamiento, *Seguros Catalana Occidente*.

El Decreto del Ayuntamiento de Alaquàs de 10 de diciembre de 1998 desestima la reclamación administrativa previa y declara que no existe responsabilidad patrimonial de la Administración. Este Decreto también pone de manifiesto la existencia de un contrato de seguro.

Posteriormente, Fátima interpone un recurso contencioso-administrativo contra este Decreto. Una vez iniciado el procedimiento contencioso-administrativo, la compañía aseguradora se persona en el proceso y la representación legal de Fátima presenta la demanda, que dirige conjunta y solidariamente contra el Ayuntamiento y contra la compañía aseguradora, y reclama una indemnización de 315.170 €, por incapacidad temporal, secuelas y por invalidez permanente, además de los correspondientes intereses en base al art. 20 de la *Ley de Contrato de Seguro*. Paralelamente, Fátima inicia un procedimiento en la jurisdicción social que finaliza con la Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 2 de Valencia de 5.2.1999 que declara la incapacidad permanente absoluta de la actora.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 27.3.2002 estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo de Fátima, anula el acto impugnado, le concede una indemnización de 69.332,76 € (15.241,67 € por la incapacidad temporal y 54.091,09 € por las secuelas, sin conceder ninguna indemnización por la invalidez), y declara que:

“El accidente se produjo como consecuencia del tropiezo de la actora en un bache existente en el paso de peatones, cuya calzada se encontraba en mal estado, de manera que el siniestro guarda una conexión causal directa con el funcionamiento de un servicio público, del que resulta responsable la Corporación demandada, dándose, pues, los requisitos legalmente exigibles: un daño físico injustificado y evaluable, derivado del funcionamiento de la Administración municipal, dándose el necesario nexo causal entre uno y otro, razón por la que el Ayuntamiento demandado deberá indemnizar a la actora por las lesiones y secuelas padecidas.”

La representación de Fátima solicita una aclaración de la Sentencia puesto que ésta no se pronuncia sobre la solidaridad entre la Administración y su aseguradora ni se pronuncia sobre la imposición del interés previsto por el art. 20 de la *Ley de Contrato de Seguro*. El Auto de 30.4.2002 deniega la aclaración e indica que la Sala Contencioso-Administrativa del Tribunal Superior de Justicia no debe entrar en las relaciones existentes entre el Ayuntamiento y su compañía aseguradora.

Finalmente, Fátima interpone un recurso de casación que es resuelto por el Tribunal Supremo en la STS, 3ª, 19.9.2006 que es objeto de este comentario.

3. Fallo del Tribunal Supremo y fundamentación jurídica

El Tribunal Supremo estima parcialmente el recurso de casación y reconoce el derecho de Fátima a ser indemnizada con 159.332,76 €, más los intereses legales desde la fecha de la reclamación, por el Ayuntamiento, y también condena a la compañía aseguradora *Catalana Occidente* a pagar solidariamente con su asegurado hasta el límite del contrato de seguro. A pesar de ello, no concede los elevados intereses moratorios del art. 20 de la *Ley de Contrato de Seguro* porque considera que la demora en el pago no es imputable a la entidad aseguradora.

La fundamentación jurídica del Tribunal se ordena básicamente a partir de los tres motivos de casación. Uno de ellos, la alegación de que no se ha reparado íntegramente el daño y de que se ha concedido una indemnización insuficiente al denegar la cantidad solicitada por el concepto de invalidez permanente -motivo que es estimado por el Tribunal Supremo¹-, no es muy relevante a efectos de este comentario.

¹ “No se desprende de la sentencia que al fijar la indemnización se haya atendido a la específica situación de invalidez permanente absoluta, que como manifestación concreta de perjuicio derivado de la actuación administrativa se desprende de la declaración efectuada al respecto por la Jurisdicción Social y del informe pericial emitido en el proceso, pues en ningún momento se hace referencia a las circunstancias y alcance de dicha invalidez, imposibilidad de efectuar las tareas y necesidad de ayuda de otra persona, ni se justifica una indemnización de tales perjuicios, siendo que la que se reconoce por secuelas se corresponde con la solicitada

Los otros dos motivos son mucho más destacables y, además, el Tribunal Supremo considera que se ha producido un caso de incongruencia omisiva del Tribunal Superior de Justicia en estos dos puntos.

Sobre la primera cuestión, el Tribunal Supremo considera que la relación entre la Administración Pública y su aseguradora es claramente solidaria:

“conviene señalar al efecto la posición jurídica de la compañía aseguradora del Ayuntamiento demandado en el proceso como codemandada, cuestión no debatida y que resulta ya incuestionable tras la redacción dada por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, a los arts. 9.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 2.e) y 21.1.c) de la Ley de la Jurisdicción, ya se constituya por la personación en tal concepto en el proceso, en defensa de sus intereses afectados, o bien porque el perjudicado ha ejercitado la acción de reparación no sólo contra la Administración autora del acto perjudicial sino que también ha ejercitado conjuntamente la acción contra dicha aseguradora [...] entre asegurador y asegurado priva la relación contractual, pero ambos son deudores directos frente al perjudicado por ministerio de la ley. Tal acción directa es una facultad procesal que la ley concede al perjudicado y da lugar a una responsabilidad solidaria de causante del daño y compañía aseguradora” (FJ 4).

Sobre la segunda cuestión, el Tribunal Supremo entiende que no procede aplicar los intereses del art. 20 de la *Ley de Contrato de Seguro*, que surgen en caso de mora del asegurador en el pago de la indemnización de daños y perjuicios, puesto que es de aplicación el apartado 8º del art. 20 que prevé los casos de causa justificada:

“Así se desprende del número 8.º de dicho precepto, según el cual, "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", como sucede en supuestos como el presente en el que la reclamación no se formula directamente a la aseguradora sino a la Administración, lo que tuvo lugar, además, el 28 de octubre de 1998, es decir, más de tres años después de que se produjeran los hechos, la cual denegó la existencia de responsabilidad patrimonial que sólo se determinó a través de la sentencia ahora recurrida, de manera que no puede imputarse a la compañía aseguradora la demora en el pago de la indemnización en relación con el momento en que se produjeron los hechos, que es imputable, primero 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 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, sin que pueda hacerse de peor condición a la entidad aseguradora” (FJ 4).

como tal por la parte, sin que se cuestione o razone que dicha solicitud es excesiva o desproporcionada para poder deducir que existe una valoración conjunta con otros conceptos. Todo ello lleva a considerar que no se ha tomado en consideración en todo su alcance la invalidez que padece la recurrente y, por lo tanto, no se ha producido una reparación integral de los perjuicios causados” (FJ 3). Por ello, se aumenta en 90.000 € la indemnización concedida por el Tribunal Superior de Justicia.

4. Comentario

La STS, 3ª, 19.9.2006 muestra con toda claridad algunos de los problemas jurídicos que se plantean por el hecho de que las Administraciones Públicas contraten un seguro de responsabilidad civil con compañías aseguradoras privadas.

Estos problemas surgen por la dificultad de encajar las piezas de la responsabilidad patrimonial (que obliga a que la Administración indemnice al ciudadano si le causa una lesión antijurídica, según los arts. 139-145 de la *Ley 30/1992, de 28 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* -BOE nº 285, de 27.11.1992-², modificada por la *Ley 4/1999, de 13 de enero* -BOE nº 12, de 14.1.1999-) y las piezas del seguro de responsabilidad civil (regulado en los arts. 73-76 de la *Ley de Contrato de Seguro* y por el que, según el art. 73, “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”³).

Estas piezas son aún más difíciles de encajar en el ámbito del proceso administrativo previo y del procedimiento judicial contencioso-administrativo, que no suelen tener en cuenta la existencia de compañías aseguradoras privadas y que constituyen procedimientos cuya estructura está básicamente realizada para revisar actos administrativos.

Además, la responsabilidad patrimonial de la Administración es un sector del derecho de daños cuyo estudio ha discurrido tradicionalmente al margen de la regulación y práctica del seguro⁴, pese a que la contratación de seguros por la Administración Pública es la regla general en el sistema español. Tampoco existe ninguna norma legal que se ocupe del tema del aseguramiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración de una manera global, ni están

² La responsabilidad patrimonial de la Administración se caracteriza por ser una responsabilidad objetiva, directa, exclusiva y uniforme. Su definición se recoge en el art. 139 de la *Ley 30/1992*: “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”. MIR PUIGPELAT (2002, págs. 131-152) ha sintetizado las cuatro funciones de la responsabilidad patrimonial: función reparadora o compensatoria, función preventiva, función de control social del buen funcionamiento del servicio público, y función demarcatoria.

³ Sobre gestión de riesgos y seguro, se puede consultar REDJA (1992, págs. 21-45). Por otro lado, los trabajos americanos sobre *insurance law* distinguen 3 funciones del seguro (*risk-transfer*, *risk-pooling* y *risk-allocation*): véase ABRAHAM (1990, págs. 2-3), y SHAVELL (2004, págs. 224-261).

⁴ Con todo, debemos destacar dos monografías sobre la materia: HUERGO LORA (2002); María Jesús MONTORO CHINER y María Concepción HILL PRADOS (2002). Concretamente, HUERGO LORA (2002, p. 73) expone acertadamente que el contrato de seguro es, para la Administración, únicamente un contrato de servicios financieros, que le sirve para desplazar a la compañía de seguros el coste de las indemnizaciones a que resulte condenada y para agilizar el pago de las indemnizaciones y la tramitación de las reclamaciones de responsabilidad.

institucionalizadas pólizas de seguro específicas para cada uno de los tipos de Administraciones y en función de los distintos grupos de casos.

Con todo, las Administraciones Públicas están legalmente habilitadas, por los arts. 5, 9 y 206.6 de la *Ley de Contratos de las Administraciones Públicas* (aprobada por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio -BOE nº 148, de 21.6.2000-), para contratar un seguro, a pesar de la postura contraria que mantuvo en su momento la Dirección General de Seguros en la Resolución de 26 de junio de 1996.

En concreto, el art. 5 de la *Ley de Contratos de las Administraciones Públicas* prevé:

“[...] tendrán la consideración de contratos privados y, en particular, los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, propiedades incorpóreas y valores negociables, así como los contratos comprendidos en la categoría 6 del artículo 206 referente a contratos de seguros y bancarios y de inversiones [...]”.

No obstante, la *Ley de Contratos de las Administraciones Públicas* sólo contiene normas sobre preparación, publicidad y adjudicación de los contratos de seguro, pero no sobre su contenido, por lo que debe aplicarse la regulación general prevista en el Derecho Privado, en este caso en la *Ley de Contrato de Seguro*. Ello conlleva el problema de encajar en esta Ley las pólizas de seguro contratadas por la Administración Pública.

En el concreto caso resuelto por la STS, 3ª, 19.9.2006, los problemas se plantean dentro del ámbito de daños derivados de una caída en la vía pública. Estos casos son muy frecuentes en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo e incluso, en los últimos 5 años, han llegado una veintena de casos al Tribunal Supremo, como la STS, 3ª, 10.4.2003, que resuelve un caso en que una mujer se fracturó la tibia derecha a causa de una caída por la escalera de un cementerio municipal, o la STS, 3ª, 17.12.2004, en que la lesionada cayó en la vía pública cuando rodeaba las vallas que protegían una obra.

Esta constelación de casos también está bien representada por las siguientes Sentencias, que recogemos sumariamente. La STS, 3ª, 5.6.1998: el demandante sufrió varias lesiones (la Sentencia no detalla cuáles) por una caída en el Aeropuerto de Barajas. El Tribunal Supremo declara la falta de la relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el daño. La STS, 3ª, 20.2.1999: en este caso, la reclamante se fracturó la cadera y tuvo varias cicatrices a causa de una caída, por un falco de madera situado en un garaje particular. A pesar de ello, el Tribunal Supremo afirma la existencia de responsabilidad de la Administración por su tolerancia ante esta situación. La STS, 3ª, 13.4.1999: una mujer tropezó con un desnivel visible y cayó al suelo. La caída se podía haber evitado utilizando una mínima diligencia. La STS, 3ª, 24.3.2001: una joven sufrió una caída en una pista de patinaje municipal, pero ello no conlleva que se declare la responsabilidad patrimonial de la Administración, puesto que no se probó que la caída fuera debida a que introdujo una rueda de uno de sus patines en una presunta grieta existente en la pista. La STS, 3ª, 17.5.2001: una mujer se cayó debido a la escasa luminosidad y al brusco rebaje existente en la acera; por ello, la Administración municipal no cumplió con su obligación de mantener las vías en un estado adecuado para que no constituyan un peligro para los usuarios. Y la STS, 3ª, 9.10.2001: una abuela y su nieta cayeron en el malecón de un puerto, mientras bajaban por una escalera en mal estado, sin barandillas de protección y sin ninguna señal que prohibiera su uso. La

abuela falleció y la menor sufrió lesiones que no se detallan en la Sentencia. El Tribunal Supremo declara la responsabilidad de la Administración, aunque modera la indemnización en un 50%.

El primer problema jurídico que trata la Sentencia comentada es la posición y la legitimación de las compañías aseguradoras en el procedimiento contencioso-administrativo.

Tal y como destaca acertadamente el Tribunal Supremo, la *Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial* (BOE nº 309, de 26.13.2003)⁵ prevé que las compañías aseguradoras siempre podrán comparecer en el procedimiento como parte codemandada junto con la Administración, aunque la demanda no se dirija contra ellas -precisión que soluciona el problema de la legitimación de las entidades aseguradoras en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas-, a partir de la reforma del art. 21 de la *Ley 22/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa* (BOE nº 167, de 14.7.1998)⁶, que dispone que:

“se considera parte demandada [...] las aseguradoras de las Administraciones Públicas, que siempre serán parte codemandada junto con la Administración a quien aseguren”.

Cuando la Administración Pública remite el expediente al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, una vez que el perjudicado ha interpuesto el recurso contencioso, la Administración notifica este hecho a los interesados, especialmente a su compañía aseguradora, para que pueda personarse en el procedimiento, como efectivamente sucedió en el caso de la Sentencia comentada.

Con todo, la STS, 3ª, 19.9.2006 no tiene en cuenta en sus conclusiones que, si bien es cierto que la compañía aseguradora se personó en el procedimiento después de la interposición del recurso contencioso, la perjudicada dirigió posteriormente su demanda contra dicha compañía aseguradora, de manera solidaria con la Administración.

Por otro lado, la Sentencia que comentamos se pronuncia claramente, y de manera acertada, a favor de la solidaridad entre la compañía aseguradora y la Administración Pública asegurada, extremo que había sido totalmente obviado por el Tribunal Superior de Justicia. Con ello, reafirma la abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo que declara que existe un vínculo de

⁵ Esta Ley introduce, además, otras novedades importantes, como la previsión de que el orden contencioso-administrativo será siempre el competente en las reclamaciones que se presenten conjuntamente contra la Administración Pública y su aseguradora (aunque ello no impide que el perjudicado pueda accionar directa y únicamente contra la aseguradora en la jurisdicción civil). También se modifica la competencia de los Juzgados unipersonales y centrales de lo Contencioso-Administrativo, y se amplían los supuestos de aplicación del procedimiento abreviado, cuya principal característica se encuentra en que el procedimiento judicial se inicia directamente mediante una demanda y no mediante la interposición de un recurso contencioso contra la desestimación de la reclamación administrativa previa.

⁶ GAMERO CASADO (2004) destaca algunas de las carencias de la reforma. Es especialmente acertada su crítica de que la Ley Orgánica 19/2003 no plantea que la compañía aseguradora pueda ser demandante o que no siempre será codemandada -supongamos el caso de que únicamente se reclame contra la Administración la cantidad correspondiente a la franquicia-.

solidaridad entre el asegurado civilmente responsable y su asegurador ante el tercero perjudicado para pagar el daño causado, a pesar del principio de no-presunción de la solidaridad del art. 1137 CC: STS, 1ª, 25.5.1985; STS, 2ª, 11.12.1989; STS, 1ª, 18.6.1990; STS, 1ª, 12.7.1996; STS, 1ª, 29.10.1997. Con todo, la STS, 3ª, 19.9.2006 considera erróneamente que esta solidaridad determina que el asegurador no puede estar en una posición distinta a la Administración, en relación con los intereses a pagar, a pesar de que los deudores solidarios pueden estar sometidos a condiciones diferentes.

El segundo problema jurídico que trata la STS, 3ª, 19.9.2006 se concreta en la siguiente cuestión: ¿cómo se aplican y cómo se liquidan los intereses moratorios previstos en el art. 20 de la *Ley de Contrato de Seguro* a las compañías aseguradoras de responsabilidad civil de la Administración? Éste es uno de los grupos de casos de derecho de seguros que ha provocado en la práctica más disparidad de criterios y, por ello, ha recibido una cierta atención por parte de la doctrina (DE LA CASA GARCÍA, 2000; REGLERO CAMPOS, 2003, págs. 655-769; SÁNCHEZ CALERO, 2001, págs. 337-378).

La regulación de los intereses moratorios del asegurador se recoge en un único precepto, el art. 20 de la *Ley de Contrato de Seguro*. Nos interesa destacar especialmente los párrafos siguientes:

“Si el asegurador incurriese en mora en el cumplimiento de la prestación, la indemnización de daños y perjuicios [...] se ajustará a las siguientes reglas [...]:

3ª. Se entenderá que el asegurador incurre en mora cuando no hubiere cumplido su prestación en el plazo de tres meses desde la producción del siniestro o no hubiere procedido al pago del importe mínimo de lo que pueda deber dentro de los cuarenta días a partir de la recepción de la declaración del siniestro.

4ª. 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 por 100; 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 por 100 [...].

6ª. Será término inicial del cómputo de dichos intereses la fecha del siniestro [...].

Respecto del tercero perjudicado o sus herederos lo dispuesto en el párrafo primero quedará exceptuado cuando el asegurador pruebe que no tuvo conocimiento del siniestro con anterioridad a la reclamación o al ejercicio de la acción directa por el perjudicado o sus herederos, en cuyo caso será término inicial la fecha de dicha reclamación o la del citado ejercicio de la acción directa.

8ª 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 fuera imputable [...].”

Los Jueces civiles conceden de oficio, de una manera casi automática, los intereses del art. 20 de la *Ley de Contrato de Seguro*, aunque algunas Sentencias han reavivado la polémica sobre la aplicación de este precepto, como la STS, 1ª, 20.3.2003 y la STS, 1ª, 10.12.2004 que declaran claramente que los intereses moratorios no pueden imponerse a partir de la interpelación judicial si la indemnización ha sido rebajada.

En cambio, en la jurisdicción contencioso-administrativa es muy difícil encontrar condenas de las compañías aseguradoras de la Administración Pública a pagar estos intereses, como pone de relieve la STS, 3ª, 19.9.2006, con la consiguiente disminución de la cantidad que finalmente recibe el perjudicado.

Con anterioridad a la Sentencia que ahora comentamos, sólo era posible encontrar en el Tribunal Supremo dos casos que analizaban los criterios para determinar la procedencia de la condena de intereses moratorios a una compañía aseguradora de la Administración, ambos en el orden civil: la STS, 1ª, 29.6.2000, que condena al pago de los intereses del art. 20 de la *Ley de Contrato de Seguro*, y la STS, 1ª, 31.10.2003, que declara la improcedencia de la demora de la aseguradora, por desconocimiento del *quantum* indemnizatorio.

La STS, 1ª, 29.6.2000 declara la procedencia de la responsabilidad por el fallecimiento de una alumna menor de edad por caída en un pozo en una salida fuera del centro público: falta de atención y vigilancia de los profesores (sólo 3 para un grupo de 57 alumnos entre 3 y 5 años). La STS, 1ª, 31.10.2003 resuelve un caso en que también se declara la procedencia de la responsabilidad: a causa de una falta de vigilancia de una profesora y de que la puerta de acceso al colegio público estaba averiada y permanentemente abierta, una menor sale del recinto y es atropellada en las inmediaciones del colegio por un autobús que realiza maniobras para aparcar.

Hasta ahora, básicamente, han existido dos razones para que no se hayan concedido los intereses del art. 20 de la *Ley de Contrato de Seguro*: en primer lugar, la mayoría de las demandas no se dirigen contra la compañía aseguradora de la Administración, aunque la compañía se haya personado en el proceso administrativo, probablemente a causa de la inseguridad jurídica que ha existido –y todavía existe– sobre la materia; en segundo lugar, aunque sólo en algunos de los casos, los abogados de los perjudicados no suelen formular, en este ámbito de reclamación de la responsabilidad patrimonial de la Administración, una petición de intereses basada en el art. 20 de la *Ley de Contrato de Seguro*, especialmente en la vía contencioso-administrativa, y los Jueces contencioso-administrativos no suelen imponer de oficio estos intereses (o bien el tribunal contencioso-administrativo considera que no se ha alegado en este ámbito).

La STSJ de Aragón, Sala Contencioso-Administrativa, Sección 1ª, 29.10.2003, en un caso en que consta como demandado el Ayuntamiento de Zaragoza y como codemandada la compañía aseguradora *Zurich*, declara la improcedencia de la pretensión de que se apliquen los intereses dispuestos en el art. 20 de la *Ley de Contrato de Seguro*, pues se ejercita la acción de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y no la acción directa contra la compañía aseguradora del Ayuntamiento.

En el caso en que nos encontramos, en cambio, la representación de Fátima ha dirigido la demanda contra la compañía aseguradora y ha solicitado expresamente los intereses del art. 20 de la *Ley de Contrato de Seguro*.

La STS, 3ª, 19.9.2006 declara que existe una causa justificada para que la compañía aseguradora no haya pagado. Esta causa se fundamenta en tres razones:

- a) El perjudicado ha tardado tres años en interponer la reclamación administrativa previa (aunque es posible que las secuelas no estuvieran determinadas hasta un año antes puesto que ninguna de las demandadas ha alegado la excepción de prescripción), por lo que el retraso es imputable al deudor.
- b) La responsabilidad patrimonial de la Administración necesita un reconocimiento administrativo o judicial, por lo que no puede entenderse que ha habido una demora de la aseguradora. Conviene destacar que, con este argumento, en todos los casos en que la responsabilidad patrimonial de la Administración se discuta en vía judicial (con mayor o menor fundamento), existe una causa justificada para no pagar.
- c) La reclamación no se formula directamente contra la aseguradora, sino contra la Administración.

Una consecuencia inmediata de la doctrina utilizada por la STS, 3ª, 19.9.2006 es que, en general, el perjudicado de daños causados por servicios públicos no va a conseguir los elevados intereses de demora que afectan a las aseguradoras, que es precisamente una de las ventajas para el perjudicado que se derivan del hecho de que la Administración Pública esté asegurada.

El seguro es útil en términos generales para conseguir los mismos objetivos que pretende la responsabilidad civil (y también la responsabilidad patrimonial de la Administración) y además tiene unos costes de gestión mucho más reducidos: el seguro es más barato que la responsabilidad civil, acelera la tramitación del siniestro y el pago de indemnización, y permite transmitir la gestión y liquidación del siniestro. En definitiva, reduce costes.

También parece que la compañía aseguradora, la Administración Pública y el perjudicado mejoran su posición con un contrato de seguro: mejora la situación de la Administración Pública porque puede prever presupuestariamente los gastos derivados de su responsabilidad patrimonial y le permite cumplir el principio de estabilidad presupuestaria; mejora la situación de la compañía aseguradora porque contrata un seguro a un asegurado que es solvente y que pagará elevados importes de prima; y es beneficioso para el perjudicado porque -teóricamente- puede conseguir más rápidamente la indemnización y con unos intereses más elevados, los que establece el art. 20 de la *Ley de Contrato de Seguro*, y aumentar considerablemente la cantidad que finalmente percibe. Pero esta última ventaja no se va a materializar en la práctica.

Precisamente en el ámbito de las compañías aseguradoras de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, la dicción del art. 20 de la *Ley de Contrato de Seguro* contrasta con el art. 141.3 de la *Ley 30/1992*, que recoge unos intereses mucho más reducidos y que establece que:

“la cuantía de la indemnización se calculará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al índice de precios al consumo, fijado por el Instituto Nacional de

Estadística, y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, los cuales se exigirán con arreglo a lo establecido en la Ley General Presupuestaria”⁷.

Si analizamos la justificación de la doctrina utilizada por la STS, 3ª, 19.9.2006, observamos que la Sala 3ª del Tribunal Supremo aborda uno de los problemas que tradicionalmente ha planteado la aplicación judicial del art. 20 de la *Ley de Contrato de Seguro*: determinar los requisitos para que el asegurador incurra en mora y, especialmente, interpretar las circunstancias exoneradoras de dicha situación, en especial la existencia de una causa justificada para que el asegurador no haga efectiva su obligación de indemnizar.

Los requisitos de la constitución en mora del asegurador son fundamentalmente tres (por todos, DE LA CASA, 2000, págs. 65-139; y REGLERO CAMPOS, 2003, págs. 697-699): la existencia de una obligación de pago a cargo del asegurador, en los términos que establece el art. 18 de la *Ley de Contrato de Seguro*⁸, el transcurso de un determinado plazo sin que se haya cumplido la obligación, y que no concurra ninguna causa justificada para no pagar o, en otras palabras, que el retraso sea imputable al deudor. Estos requisitos no difieren demasiado de los exigidos para la mora de otros deudores dinerarios (DÍEZ-PICAZO, 1996, págs. 619 y ss.) (art. 1100 del Código Civil, sobre mora del deudor, y arts. 1101 y ss. del Código Civil, sobre indemnización de daños y perjuicios en caso de responsabilidad contractual⁹), y que deberemos tener en cuenta para interpretar los requisitos de la mora del asegurador.

Concretamente, el art. 1100 del Código Civil establece que: “Incurren en mora los obligados a entregar o a hacer alguna cosa desde que el acreedor les exija judicial o extrajudicialmente el cumplimiento de su obligación. No será, sin embargo, necesaria la intimación del acreedor para que la mora exista:

1.º Cuando la obligación o la ley lo declaren así expresamente.

2.º Cuando de su naturaleza y circunstancias resulte que la designación de la época en que había de entregarse la cosa o hacerse el servicio fue motivo determinante para establecer la obligación.

En las obligaciones recíprocas ninguno de los obligados incurre en mora si el otro no cumple o no se allana a cumplir debidamente lo que le incumbe. Desde que uno de los obligados cumple su obligación, empieza la mora para el otro”. De este precepto se deriva (DÍEZ-PICAZO, 1996, p. 626) que la prestación

⁷ Estos intereses han oscilado, en los últimos años, entre el 3,75% y el 6% del año 2007. Por otro lado, la STS, 3ª Sección 4ª, 24.6.2005 plantea el problema de determinar en qué momento se devengan los intereses de demora en el caso de revocación parcial en casación de una Sentencia que condene a la Administración Pública al pago de una cantidad líquida. Esta Sentencia afirma que, desde la fecha de la Sentencia de primera instancia, la Administración estaba obligada a realizar un pago, lo que no fue desvirtuado posteriormente en casación donde únicamente se redujo la cuantía a pagar; por ello, los intereses legales se devengan desde la fecha de la Sentencia de primera instancia.

⁸ “El asegurador está obligado a satisfacer la indemnización al término de las investigaciones y peritaciones necesarias para establecer la existencia del siniestro y, en su caso, el importe de los daños que resulten del mismo. En cualquier supuesto, el asegurador deberá efectuar, dentro de los cuarenta días a partir de la recepción de la declaración del siniestro, el pago del importe mínimo de lo que el asegurador pueda deber, según las circunstancias por él conocidas. Cuando la naturaleza del seguro lo permita y el asegurado lo consienta, el asegurador podrá sustituir el pago de la indemnización por la reparación o la reposición del objeto siniestrado”.

⁹ El art. 1101 del Código Civil prevé que: “Quedan sujetos a la indemnización de los daños y perjuicios causados los que en el cumplimiento de sus obligaciones incurrieren en dolo, negligencia o morosidad, y los que de cualquier modo contravinieren al tenor de aquéllas”.

debe ser vencida, exigible, líquida, que el retraso debe ser imputable al deudor y que es precisa la interpelación judicial o extrajudicial del acreedor.

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.

La jurisprudencia civil, señaladamente la STS, 1ª, 4.9.1995, declara que hay causa justificativa de no pagar la prestación si existe controversia en torno a la cobertura o no del siniestro, derivada de la propia actitud del asegurado, o incluso de la interpretación de la póliza. El mismo argumento se recoge en otras sentencias, como la STS, 1ª, 20.12.1988 (aunque en este caso se declara que el interés se devenga desde la Sentencia de primera instancia), la STS, 1ª, 30.10.1990, la STS, 1ª, 9.3.2000, la STS, 1ª, 18.2.2002, la STS, 1ª, 12.11.2003, y la STS, 1ª, 29.11.2005. Asimismo, es posible encontrar jurisprudencia que declara que existe causa justificada cuando la determinación de la exacta cantidad a pagar como indemnización se ha efectuado por un órgano jurisdiccional dada la discrepancia existente entre las partes, jurisprudencia a la que hace referencia la Sentencia que comentamos.

Hay un buen número de Sentencias que establecen que el incremento indemnizatorio del art. 20 de la *Ley de Contrato de Seguro* no se produce cuando la determinación de la causa legal haya de establecerse por el órgano judicial o cuando no está fijado el *quantum* indemnizatorio: STS, 1ª, 29.10.1990; STS, 1ª, 30.10.1990; STS, 1ª, 24.10.1991; STS, 1ª, 31.10.1991; STS, 1ª, 11.11.1991; STS, 1ª, 5.12.1991; STS, 1ª, 21.12.1991; STS, 1ª, 31.1.1992; STS, 1ª, 2.2.1993; STS, 1ª, 15.5.1993; STS, 1ª, 3.12.1994; STS, 1ª, 26.7.1994; STS, 1ª, 28.1.1995; STS, 1ª, 6.2.1995; STS, 1ª, 11.4.1995; STS, 1ª, 10.10.1996; STS, 1ª, 4.11.1996; STS, 1ª, 8.11.1996; STS, 1ª, 3.6.1997; STS, 1ª, 19.6.1997; STS, 1ª, 15.6.1997; STS, 1ª, 3.11.1997; STS, 1ª, 10.11.1997; STS, 1ª, 13.6.1998; STS, 1ª, 12.9.1998. El principio “in illiquidis non fit mora” se encuentra bien expuesto en la STS, 1ª, 12.5.2003 que aplica dicho principio, en relación con los arts. 1100 y 1108 del Código Civil. Esta Sentencia afirma, en su FJ 1, que “si bien es cierto que la más moderna jurisprudencia de esta Sala ha superado la tradicional concepción de la regla «in illiquidis non fit mora» por razones de equilibrio económico y de justicia distributiva, tal jurisprudencia no es aplicable en aquellos casos en que se trata de fijar el «quantum» indemnizatorio, en que la liquidación del daño producido solo se produce con la sentencia condenatoria”.

No obstante, también existe jurisprudencia manifiestamente contraria que declara que las dilaciones de la entidad aseguradora para realizar el pago no constituyen causa justificada: la STS, 1ª, 29.7.1998; la STS, 1ª, 12.9.1998; la STS, 1ª, 3.7.2000; la STS, 1ª, 7.5.2001; y la STS, 1ª, 3.11.2001. Destaca la STS, 1ª, 21.3.2002 que declara la condena a la aseguradora al pago del interés del 20% anual por su conducta abusiva en la pendencia de un pleito anterior. Estas Sentencias se basan en que la aseguradora no hizo ninguna oferta para el pago, ni ninguna consignación: éste es el común denominador en este tipo de jurisprudencia y el que explica, consideramos que con coherencia, la diferencia con las Sentencias anteriores.

Es cierto que en el caso de la Sentencia comentada, dadas las especiales circunstancias de la responsabilidad patrimonial de la Administración, no es imputable a la aseguradora que no haya

pagado al perjudicado, pero le es imputable el hecho de no haber realizado ninguna consignación.

Por ello, entendemos que en el caso resuelto por la STS, 3ª, 19.9.2006 no está tan claro que exista una causa justificada para no pagar, especialmente desde el momento en que el perjudicado dirige la demanda contra la compañía aseguradora de la Administración (hasta ese momento, el retraso no puede imputarse a la aseguradora), momento que podría considerarse como el *dies a quo* del cómputo de los intereses moratorios.

El término inicial de los intereses, según la aplicación judicial del art. 20 de la *Ley de Contrato de Seguro*, se produce desde la fecha del siniestro, con la excepción establecida en el art. 20. 6ª de la *Ley de Contrato de Seguro*, en el caso de que sea el tercero perjudicado quien reclame una indemnización. Así, en relación con el tercero, el criterio general de cómputo de los intereses desde la fecha del siniestro decae si el asegurador prueba que no tuvo conocimiento del siniestro con anterioridad a la reclamación o al ejercicio de la acción directa por el perjudicado.

En este caso, aplicar este criterio podría ser una buena solución a los problemas jurídicos que se plantean y permitiría que, en general, los perjudicados de un daño causado por un servicio público pudieran conseguir las cantidades más elevadas previstas por el art. 20 de la *Ley de Contrato de Seguro*.

5. Bibliografía

Kenneth S. ABRAHAM (1990), *Insurance Law and Regulation: cases and materials*, The Foundation Press, Inc., Westbury, New York.

Rafael DE LA CASA GARCÍA (2000), *La mora del asegurador en la Ley de Contrato de Seguro*, Marcial Pons, Madrid.

Luis Díez-PICAZO PONCE DE LEÓN (1996), *Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial. Las relaciones obligatorias*, Vol. II, 5ª ed., Civitas, Madrid.

Eduardo GAMERO CASADO (2004), "Los seguros de responsabilidad patrimonial de la Administración: recientes pactos y reformas", en *Revista Jurídica La Ley*, núm. 6044 (21 junio).

Alejandro HUERGO LORA (2002), *El seguro de responsabilidad civil de las Administraciones Públicas*, Marcial Pons, Madrid.

Oriol MIR PUIGPELAT (2002), *La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema*, Civitas, Madrid.

María Jesús MONTORO CHINER; María Concepción HILL PRADOS (2002), *Responsabilidad patrimonial de la Administración y contrato de seguro*, Atelier, Barcelona.

Luis Fernando REGLERO CAMPOS (Coord.) (2003), *Tratado de responsabilidad civil*, 2ª ed., Aranzadi, Pamplona.

George E. REJDA (1992), *Principles of Risk Management and Insurance*, 4ª ed., HarperCollins Publisher Inc., New York.

Fernando SÁNCHEZ CALERO (Dir.); Francisco Javier TIRADO SUÁREZ; José Carlos FERNÁNDEZ ROZAS; Alberto Javier TAPIA HERMIDA (2001), *Ley de Contrato de Seguro. Comentarios a la Ley 50/1980, de 8 de octubre, y a sus modificaciones*, 2ª ed., Aranzadi, Pamplona.

Steven SHAVELL (2004), *Foundations of Economic Analysis of Law*, Belknap, Harvard University Press, Cambridge.