

InDret

Sobre la posibilidad de que la víctima ejercite la acción directa contra la compañía aseguradora de la Administración pública

Auto de la Audiencia Provincial (Sección 3ª) de Valladolid de 22 de noviembre de 2000

Carlos Gómez Ligüerre
Facultad de Derecho
Universitat Pompeu Fabra

Barcelona, Julio de 2001

www.indret.com

El Auto comentado es parco en la narración de los hechos que afirma probados: “el vehículo propiedad de la empresa IMD Pedemi, SL sufrió daños al colisionar contra un árbol de propiedad municipal que invadía la calzada de la calle por la que iba circulando.” La propietaria del vehículo reclamó al Ayuntamiento de Valladolid la indemnización de los daños materiales, cuya cuantía tampoco consta en el Auto y, además, demandó ante la jurisdicción civil a la compañía Zurich, SA, aseguradora de la responsabilidad civil del Ayuntamiento vallisoletano, conforme a lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, del Contrato de Seguro:

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 en 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.

El Juez de primera instancia dictó auto por el que declaraba el sobreseimiento del proceso por incompetencia de la jurisdicción civil para conocer del asunto. La actora apeló y la Sección 3ª de la Audiencia Provincial de Valladolid confirmó la decisión de la primera instancia e inadmitió el recurso mediante Auto de 22.11.2000. Las instancias hicieron suyos los argumentos de la compañía aseguradora: la jurisdicción civil carece de competencia para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración pública y, por tanto, tampoco puede condenar a la aseguradora de esa responsabilidad.

El caso resuelto por el Auto de la Audiencia Provincial de Valladolid plantea y resuelve el siguiente problema del actual derecho español de daños: en los procesos en que se reclama la responsabilidad extracontractual de la Administración pública y ésta tiene cubierto el riesgo asociado a un servicio público mediante una póliza de seguro privado, ¿cabe que la víctima del accidente ejercite la acción directa contra la compañía aseguradora ante la jurisdicción civil?

Los problemas de competencia de jurisdicción en los casos en que resulta demandada una Administración pública no son una novedad para el lector de InDret (véase [Jurisdicción competente en pleitos de responsabilidad civil extracontractual](#)). El Auto comentado lleva hasta sus últimas y acaso inesperadas consecuencias la decisión legislativa consistente en atribuir a la jurisdicción contencioso-administrativa la competencia exclusiva en todos los casos en que se demanda a una Administración pública. Así, el vigente artículo 9.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (modificada por la Ley Orgánica 13/1998, de 6 de julio) reserva a esta jurisdicción:

“(…) 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 ese orden jurisdiccional.”

Y el artículo 2.e de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, añade a su competencia todas las cuestiones que se susciten con relación a:

“La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación que derive, no pudiendo ser demandadas aquéllas por este motivo ante los órdenes jurisdiccionales civil o social.”

El artículo 145.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la redacción dada por la reforma de la Ley 4/1999, de 13 de enero, prevé que

“(…) los particulares exigirán directamente a la Administración pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio.”

La acción directa contra la aseguradora de la Administración parece, por tanto, inviable: no puede ejercitarse ante la jurisdicción civil, incompetente para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración; y tampoco puede ejercitarse ante la jurisdicción contencioso-administrativa sin tramitar previamente el reglamentario procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración pública que el ejercicio de la acción directa pretende obviar.

La legislación administrativa prevé la posibilidad de que las Administraciones públicas concierten seguros privados cuyas pólizas cubran la responsabilidad patrimonial derivada del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. Así lo dispone el artículo 206 de la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, de Contratos de las Administraciones Públicas. Pero esta previsión no supone que el régimen aplicable a los contratos de seguro concertados por una Administración pública sean contratos sometidos al Derecho administrativo. Las exigencias legales se refieren sólo a los requisitos de publicidad y de transparencia en la adjudicación de esos contratos. El régimen legal del contrato de seguro de responsabilidad civil sigue siendo el previsto en los artículos 73 a 76 de la LCS. (Luis Martín Rebollo (1999) pág. 354 y Eduardo Gamero Casado (1999), pág. 364)

Ninguna de las tres leyes citadas (ni sus modificaciones) han derogado explícitamente el artículo 76 LCS. Un artículo pensado para “la protección de los perjudicados, con el propósito no ya simplemente de un resarcimiento más rápido mediante la inmediata participación de un asegurador, que por profesión está normalmente más preparado para liquidar siniestros que el causante del daño, sino, de modo especial, para eludir la vía indirecta en virtud de la cual el perjudicado habría de reclamar al causante del daño y éste al asegurador (...)” (Fernando Sánchez Calero (1990), pág. 621). Cabe entonces preguntarse, en primer término, si en ausencia de derogación expresa estamos ante un caso de derogación tácita; y en segundo término, si esa derogación beneficia a las Administraciones públicas, a los asegurados, a las compañías aseguradoras o a los ciudadanos de este país.

La Dirección General de Seguros en su [Resolución de 26 de junio de 1993](#), desaconsejó la cobertura, mediante un seguro privado, de la responsabilidad patrimonial de las

Administraciones públicas. A la misma conclusión llegaron las Salas de lo Civil de algunas Audiencias Provinciales que, desde la promulgación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa y de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, han declinado su competencia en casos de ejercicio de la acción directa contra la aseguradora de la Administración pública. Así, y entre otras:

- Sentencias de la Audiencia Provincial de Vizcaya, (Sección 5ª), de 12.7.2000, en un caso en que se reclamaban daños por un accidente de circulación y de 10.7.2000, también de la Sección 5ª, por los daños sufridos en las instalaciones deportivas del Ayuntamiento de Leioa.
- Sentencia de la Audiencia Provincial de Asturias, (Sección 5ª), de 16.5.1997 (reclamación por los daños sufridos por una caída en la vía pública)
- Sentencia de la Audiencia Provincial de Valladolid, (Sección 3ª), de 1.7.2000 (por un accidente de circulación).

Otras, sin embargo, han admitido la competencia de la Sala de lo Civil para juzgar la acción directa:

- Sentencia de la Audiencia Provincial de Badajoz, (Sección 1ª), de 26.2.1999, que obligó a la compañía aseguradora Aegón a indemnizar a la víctima de un accidente sufrido en la piscina municipal de Badajoz.
- Sentencia de la Audiencia Provincial de Oviedo, (Sección 1ª), de 2.6.2000 que, aunque desestimó la demanda por falta de prueba de los daños que sufrió el actor por haber resbalado en una plaza del municipio de Abastos, admitió la posibilidad de demandar a la aseguradora del Ayuntamiento.

El artículo 76 LCS reconoce a la víctima del accidente el derecho a reclamar directamente del asegurador la cuantía asegurada. De esta forma, la Ley facilita la inmediata intervención de la compañía aseguradora del daño producido y facilita su rápida reparación. La aseguradora está especializada en liquidar siniestros y se ahorran a la víctima las molestias de la vía indirecta: reclamar al causante del daño y esperar a que éste haga lo propio con su compañía aseguradora. La acción directa ahorra costes de transacción: es mejor la acción directa que pleitos dobles.

En ausencia de riesgo moral, el seguro como sistema de compensación de daños es siempre más eficiente que la responsabilidad civil pues, como hemos dicho hace un momento es más barato de gestionar. El seguro mejora la utilidad del asegurado que tiene aversión al riesgo, como pueden serlo muchos de los 5.783 municipios de España que tienen menos de 5.000 habitantes. En efecto, “desde el punto de vista individual, un seguro es un instrumento económico que permite a un individuo sustituir un coste incierto y elevado (el riesgo o contingencia que se asegura) por un coste cierto y reducido (la prima). Por así decirlo, un seguro transfiere riesgos. Socialmente, un seguro reduce o elimina riesgos por el procedimiento de poner en común un número suficientemente grande de unidades de riesgo (*pooling*) de forma tal que las pérdidas resulten predecibles y se puedan compartir.” (véase [Recensión a 'Derecho de Daños' de Luis Díez-Picazo](#)).

El seguro de responsabilidad civil cumple un doble objetivo: protege al asegurado causante del daño de las consecuencias patrimoniales de una condena y asegura a la víctima que cobrará la indemnización debida por el daño sufrido o, por lo menos, parte de ella. El primer objetivo permite a empresas y a particulares –Administraciones públicas en este caso- participar en actividades potencialmente dañosas. El segundo, ha convertido la efectiva compensación de la víctima en un objetivo de interés público que el seguro de daños debe tutelar. (John G. Fleming (1998), págs. 441 y 442). Si no es posible ejercer la acción directa contra la aseguradora de la Administración pública causante de un daño, ¿qué ventajas sociales se anudan al aseguramiento privado de esa responsabilidad?

La discusión, de todas formas, no afecta a la conveniencia de la acción directa, sino a quién y conforme a qué procedimiento debe declararla; es decir, qué jurisdicción, la civil o la contencioso-administrativa, debe enjuiciar la existencia y el alcance del daño. La solución, con todo, es menos complicada de lo que parece si se tienen en cuenta las siguientes consideraciones.

En primer lugar, que la legislación vigente sobre competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa impone la obligación de acudir a esa jurisdicción aunque se demande también a sujetos privados cuando éstos *hubieran concurrido a la causación del daño* (artículo 9.4 LOPI), lo que no ocurre en el caso que nos ocupa. La compañía aseguradora no tiene por qué haber concurrido a la causación del daño, simplemente lo asegura.

El problema que entonces se plantea es admitir que los jueces civiles declaren la existencia del daño y su cuantía. En efecto, en los supuestos en que se ejercite la acción directa, la jurisdicción civil habrá de comprobar la existencia del daño y su conexión causal con la prestación de un servicio público. Verificados estos extremos, declarará la obligación de indemnizar con cargo a la compañía aseguradora, pero lo hará con el límite de la cuantía asegurada, conocida por la Administración pública. En este procedimiento, quedan a salvo, además, las excepciones que el asegurado pueda ejercer contra la víctima –porque el daño es imputable únicamente a su culpa exclusiva, por ejemplo-. Si la víctima solicita una cuantía indemnizatoria superior a la cubierta por la póliza, está claro que deberá acudir al procedimiento administrativo para cubrir el exceso.

En segundo lugar, y si se tiene en cuenta que la responsabilidad de la Administración pública es objetiva, las trabas al ejercicio de la acción directa se traducen únicamente en inconvenientes para la víctima del daño y en un encarecimiento de los sistemas de compensación. En efecto, tarde o temprano -después de un procedimiento administrativo o de un proceso ante la jurisdicción contencioso-administrativa- si se comprueba el daño y su relación causal, la Administración pública indemnizará a la víctima, es decir, acudirá a su aseguradora para ejecutar la cuantía de la prima. Impedir la acción directa en los casos en que se demanda a la aseguradora de la Administración pública supone, por tanto, retrasar el pago de la indemnización, en detrimento de la víctima y en beneficio de la compañía aseguradora. Mientras la víctima ve frustradas las expectativas de ejercicio de la acción directa, la compañía aseguradora se ahorra los intereses de demora que le impone el artículo 20 LCS.

Nada impide que la Administración pública disponga de procedimientos especiales de declaración de responsabilidad. La exclusividad de fuero y de derecho aplicable es, sin

duda, una especialidad, pero esa especialidad no puede traducirse en un régimen más gravoso para la víctima del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos que para el resto de víctimas de daños causados por cualquier otro agente asegurado que participa en el tráfico; ni privilegiar a las compañías que aseguran los riesgos generados por la Administración frente al resto de compañías aseguradoras.

- **Bibliografía**

Eduardo Gamero Casado, “Los contratos de seguro de responsabilidad extracontractual de las Administraciones públicas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 103, 1999, págs. 357 a 381.

John G. Fleming, *The Law of Torts*, 9th edition, Law Book Company, Sydney, 1998.

Luis Martín Rebollo, “Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la Administración: un balance y tres reflexiones”, *Revista de Administración Pública*, núm. 150, 1999.

Fernando Sánchez Calero, “Comentario a la Ley de Contrato de Seguro”, *Comentarios al Código de Comercio y legislación mercantil especial*, dirigidos por Fernando Sánchez Calero y Manuel Albaladejo, vol. 2º, Edersa, Madrid, 1990.