

**DOCTRINA JURISPRUDENCIAL DE LA SALA CIVIL DEL TRIBUNAL
SUPREMO SOBRE LA ACCIÓN DIRECTA FRENTE A LA ASEGURADORA
DE RESPONSABILIDAD CIVIL DE LA ADMINISTRACIÓN**

*Case-law of the private law division of the spanish supreme court on the direct action
against the insurer of the public administration civil liability*

JOSÉ MANUEL BUSTO LAGO
jose.busto.lago@udc.es
Catedrático de Derecho civil
Universidad de A Coruña

Cómo citar / Citation

Busto Lago, J. M. (2024).
Doctrina jurisprudencial de la Sala Civil del Tribunal Supremo sobre la acción directa frente a la
aseguradora de responsabilidad civil de la Administración (Tribuna)
Cuadernos de Derecho Privado, 8, pp. 2-10
DOI: <https://doi.org/10.62158/cdp.54>

Resumen

En los últimos meses, la Sala de lo Civil del TS ha tenido ocasión de pronunciarse sobre distintos aspectos de la acción directa ejercitada frente a la entidad aseguradora de la responsabilidad civil de la Administración Pública. En estas Sentencias, la Sala Civil perfila la vinculación de las resoluciones administrativas dictadas en el procedimiento de reconocimiento de responsabilidad de la Administración Pública, así como la viabilidad de iniciar el procedimiento civil ejercitando aquella acción cuando el procedimiento administrativo haya sido incoado de oficio y no haya resolución administrativa ¿firme? Niega la Sala Civil la viabilidad de una acción autónoma ejercitable por el perjudicado para obtener el cobro de los intereses moratorios del art. 20 LCS también en el caso en que la aseguradora no haya sido parte en el procedimiento contencioso-administrativo.

Palabras clave

Acción directa; acción de regreso; intereses moratorios; responsabilidad patrimonial de la Administración Pública; seguro de responsabilidad civil.

Abstract

These last months, the Private Law Division of the Spanish Supreme Court has ruled on different aspects of the direct action against the insurer of the Public Administration civil liability. In these rulings the Private Law Division outlined the binding effect of the administrative decisions adopted in the administrative proceeding conducted to recognise the Public Administration's liability, even when the proceeding had been initiated ex officio and although the decision is not ¿final?. The Private Law Division rejects the feasibility of an autonomous lawsuit filed by the victim before the civil courts aiming at being granted the interests accrued according to the special rate imposed by art. 20 of the Spanish Insurance Contract Act. This lack of feasibility applies even if the insurer did not take part in the process conducted before the administrative courts.

Key words

Direct action, return action, default interests, civil liability of the Public Administration, civil liability insurance.

En los últimos meses la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse sobre distintas cuestiones en materia de responsabilidad civil de las Administraciones Públicas y, en particular, en relación con los efectos de las resoluciones dictadas en los expedientes administrativos de reconocimiento de responsabilidad civil (patrimonial) de las Administraciones Públicas en el procedimiento civil en el que el perjudicado ejercita la acción directa frente a la entidad aseguradora de la Administración Pública al amparo de lo dispuesto en el art. 76 de la LCS. La competencia objetiva del orden jurisdiccional civil para conocer de esta acción directa no puede ser cuestionada, habida cuenta de que las partes del procedimiento serán dos sujetos privados (art. 9.4 LOPJ, 2.e y 21.1.c de la LJCA) -sin perjuicio de la posibilidad de la intervención voluntaria de la Administración Pública, no demandada (*ex art. 13 de la LECiv y Auto Sala de Conflictos de Competencia 4/2013, de 12 de marzo [ECLI:ES:TS:2013:2888A]*), pero a la que resultará necesario imputar el daño si se pretende la responsabilidad solidaria de su aseguradora-, como tampoco la viabilidad misma de la acción. El art. 35 de la LRJSP no altera esta afirmación, en tanto que está dirigido a determinar el Derecho aplicable, pero no la jurisdicción competente (Auto de la Sala de Conflictos de Competencia del TS de 2 de marzo de 2022 [ECLI:ES:TS:2022:3581A]).

Pues bien, admitiendo estas premisas, mayoritariamente compartidas, quedaban sin resolver algunas cuestiones a las que ha venido a dar respuesta la Sala de lo Civil del TS en los últimos meses. Estas son las cuestiones y las respuestas de la Sala de lo Civil:

1ª) ¿Vincula al juez civil la resolución administrativa dictada en el procedimiento administrativo previo en el caso de ejercicio de la acción directa?

La estimación de la acción directa solo resulta posible si, previamente, se determina la existencia de un supuesto de responsabilidad civil (patrimonial) de la Administración Pública asegurada, de manera que, si no cabe la imputación de la responsabilidad civil conforme a las normas contempladas en los arts. 32 a 36 de la LRJSP o si la acción está prescrita, no resulta viable el ejercicio exitoso de la acción directa (STS 119/2022, de 15 de febrero [ECLI:ES:TS:2022:594]). La STS (Pleno de la

Sala de lo Civil) 321/2019, de 5 de junio (ECLI:ES:TS:2019:1840) fue dictada en un supuesto en el que, con carácter previo a la interposición de demanda ejercitando la acción directa frente la entidad aseguradora de la Administración Pública, se había tramitado el expediente administrativo en orden al reconocimiento de la responsabilidad civil (patrimonial) de la Administración Pública asegurada, habiéndose reconocido la existencia de responsabilidad civil y cuantificado el importe de la indemnización en virtud de una resolución administrativa que devino firme (al no ser recurrida en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo). Antes de que se dictase esta resolución administrativa, el perjudicado presentó demanda ante los tribunales civiles reclamando una indemnización de importe superior al que finalmente fue reconocido por la Administración Pública en vía administrativa. Las sentencias dictadas en la primera (SJPI Madrid 67 de 29 de julio de 2015) y en la segunda instancia (SAP Madrid, Secc. 12ª, de 27 de junio de 2016 [Apelación 23/2016]) otorgaron parcialmente y de manera sustancial la razón al perjudicado demandante y, en consecuencia, condenaron a la entidad aseguradora de la Administración Pública demandada a abonar una indemnización de importe mayor al reconocido por la Administración Pública asegurada y que no es demandada (no puede serlo) ante los tribunales civiles. Finalmente, el asunto se plantea ante la Sala de lo Civil del TS, en virtud de los recursos formalizados tanto por los actores, como por la entidad aseguradora demandada, que estimó el recurso de casación de la aseguradora (y desestimó el formalizado por los perjudicados) poniendo el acento en las peculiaridades de la acción directa y su dependencia estructural respecto de la responsabilidad del asegurado (en este caso la Administración Pública). El TS casó la Sentencia recurrida y, con revocación de la dictada en la primera instancia, estima parcialmente la demanda, al quedar limitada la condena de la aseguradora demandada a la suma fijada en la resolución administrativa de reconocimiento de responsabilidad patrimonial, que devengará los intereses del art. 20 de la LCS. La «*ratio decidendi*» de esta STS radica en la consideración de que no se trata de que la jurisdicción civil esté vinculada por una suerte de cosa juzgada administrativa que solo se predica de las sentencias (*ex art. 222 de la LECiv*), sino que no puede exigirse a la aseguradora una responsabilidad mayor (en este caso, en cuanto a la cuantía de la indemnización) que la establecida para el asegurado. Comoquiera que, en este caso, la responsabilidad de la Administración asegurada estaba determinada en la resolución del expediente administrativo, la jurisdicción civil ya no puede tratar como cuestión prejudicial el asunto de la responsabilidad de la Administración y su cuantificación.

El Pleno de la Sala de lo Civil del TS reconoce y proclama el carácter vinculante de la resolución dictada en vía administrativa, de manera que, fijada en el expediente administrativo (con carácter firme) la responsabilidad de la Administración Pública asegurada y cuantificada ésta (determinado el importe de la indemnización), no cabe el ejercicio de la acción directa ante los órganos del orden jurisdiccional civil exclusivamente frente a la entidad aseguradora y con la pretensión de revisar (al alza) la indemnización acordada en el previo procedimiento administrativo en el que se ha ventilado la existencia y, en su caso, la cuantificación de la responsabilidad de la Administración Pública, habiéndose aquietado el perjudicado al contenido de esta resolución.

Con posterioridad la Sala de lo Civil aplicó la misma doctrina jurisprudencial y, en particular, los límites que de ella se derivan, en el caso de ejercicio de la acción directa, en sus Sentencias 579/2019, de 5 de noviembre (ECLI:ES:TS:2019:3427) -confirmando también el criterio de la sentencia recurrida a tenor de la cual la mora en el pago por parte de la entidad aseguradora, a efectos de condena al pago de los intereses del art. 20 de la LCS solo procede computarla desde la fecha de la resolución dictada en el expediente administrativo de reconocimiento de responsabilidad-; 473/2020, de 17 de septiembre (ECLI:ES:TS:2020:2849) -ésta también del Pleno-; y 501/2020, de 5 de octubre (ECLI:ES:TS:2020:3172).

2ª) ¿Puede el perjudicado ejercitar la acción directa en el caso de una resolución administrativa desestimatoria previa?

El caso fue resuelto por la STS, Civil, 358/2021, de 25 de mayo (ECLI:ES:TS:2021:2122), conociendo de una acción directa en un supuesto en el que no existía un reconocimiento de la responsabilidad de la Administración Pública en la vía administrativa, siendo esta resolución desestimatoria. En este caso, el perjudicado inició una reclamación patrimonial frente a la Administración Pública sanitaria que terminó con una resolución desestimatoria. Antes de que tal resolución deviniera firme en vía administrativa, el perjudicado presentó una demanda frente a la entidad aseguradora en el orden jurisdiccional civil, ejercitando la acción directa, sin impugnar (ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo) que, en consecuencia, devino firme. La Sentencia dictada en la primera instancia (SJPI Madrid 92, de 16 de junio de 2017) desestimó la demanda, razonando que la existencia de una previa resolución administrativa firme, impide que pueda prosperar la acción directa ejercitada *ex art. 76 de*

la LCS. La admisión de esta posibilidad supondría, afirma, la apertura de una vía alternativa para impugnar la resolución administrativa firme. Recurrída en apelación, la SAP Madrid, Secc. 8ª, de 5 de marzo de 2018 (ECLI:ES:APM:2018:6072) consideró que la resolución administrativa no vinculaba a la jurisdicción civil –desde el punto de vista de la cosa juzgada- y reconoció la procedencia de indemnizar al perjudicado, estimando la acción directa ejercitada. Recurrída en casación por la entidad aseguradora demandada, la Sala de lo Civil del TS estimó el recurso de casación declarando que esa doctrina es también aplicable en el supuesto de que la Administración Pública haya declarado su falta de responsabilidad. También en el caso resuelto por la STS 119/2022, de 15 de febrero (ECLI:ES:TS:2022:594) el perjudicado optó por formular reclamación por vía administrativa, promoviendo el correspondiente expediente de declaración de responsabilidad patrimonial contra la Administración Pública sanitaria, por considerar constitutiva de mala praxis la atención al parto recibida del servicio público de salud, siendo ésta desestimada en virtud de silencio administrativo negativo (art. 24.1.II de la LRJSP). Impugnada esta resolución administrativa (presunta -una vez transcurridos seis meses desde la fecha de inicio, sin que haya resolución expresa-) que puso fin al expediente administrativo ante los tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, la STSJ de Murcia 763/2015, de 18 de septiembre (ECLI:ES:TSJMU:2015:2096), acogió el argumento de la Administración Pública demanda, desestimando el recurso interpuesto y declarando la existencia de prescripción de la acción para exigir la responsabilidad a la Administración Pública por decurso del plazo de un año de que dispone el perjudicado para su ejercicio. La Sala de lo Civil del TS considera que, en estos casos, en los que existe un pronunciamiento jurisdiccional firme dictado en el orden contencioso-administrativo desestimatorio de la responsabilidad civil (patrimonial) de la Administración Pública asegurada, dictado por un órgano jurisdiccional competente para dirimir esta cuestión, no cabe promover la acción civil contra la compañía de seguros sobre los mismos hechos, pues no cabe declarar una responsabilidad de la compañía de seguros cuando se declaró la inexistencia de responsabilidad civil (patrimonial) de la Administración asegurada. Admitir esta posibilidad equivaldría a reconocer una suerte de vía para la fiscalización de lo resuelto en vía contencioso-administrativa por los tribunales del orden jurisdiccional civil. La STS, Civil, 169/2024, de 12 de febrero (ECLI:ES:TS:2024:702), viene a confirmar esta doctrina jurisprudencial.

3ª) ¿Puede la entidad aseguradora discutir la existencia de responsabilidad civil (patrimonial) en el procedimiento civil?

Las entidades aseguradoras de la responsabilidad civil (patrimonial) de las Administraciones Públicas están legitimadas activamente para impugnar en sede jurisdiccional -y previamente, en vía administrativa- los acuerdos o resoluciones administrativas de reconocimiento de tal responsabilidad (incoados a instancia del perjudicado o de oficio), pues estos tienen carácter de acto administrativo y los derechos e intereses de las entidades aseguradoras se ven directamente afectados por ellos. La previsión del art. 21.1.c) de la LJCA acerca de la comparecencia de las entidades aseguradoras como codemandadas de la Administración en procesos sobre responsabilidad patrimonial no permite amparar una conclusión contraria.

La vinculación de las resoluciones administrativas para los tribunales civiles pone de manifiesto la relevancia de que las entidades aseguradoras de responsabilidad de las Administraciones Públicas verifiquen la existencia, o no, de un expediente administrativo previo y su resultado, pues de éste puede depender que estén facultadas para esgrimir un motivo de oposición capital para lograr la desestimación de la demanda interpuesta exclusivamente frente a ellas.

4ª) En el caso de que el procedimiento de reconocimiento de la responsabilidad patrimonial haya sido incoado de oficio, si se ha dictado una resolución firme ¿puede el perjudicado ejercitar la acción directa?

La doctrina jurisprudencial comentada previamente dejaba una cuestión pendiente cual es la atinente a si la resolución dictada en vía administrativa vincula también a los tribunales del orden en aquellos casos en los que el procedimiento de responsabilidad patrimonial haya sido incoado de oficio por la Administración Pública pretendidamente responsable del daño. Esta cuestión fue planteada en el caso resuelto por la STS 1519/2023, de 6 de noviembre (ECLI:ES:TS:2023:4658), en el que la Administración Pública sanitaria incoó de oficio el expediente de reconocimiento de responsabilidad patrimonial, dictando resolución desestimatoria. Las circunstancias de hecho que resultan relevantes en el caso radican en que los perjudicados no se personaron en el expediente de responsabilidad patrimonial y formalizaron la demanda ejercitando la acción directa antes de que se dictase la resolución administrativa. La Administración sanitaria si intervino por el cauce del art. 13 de la LECiv en el procedimiento civil, pero esta circunstancia no es relevante. La STS estima la acción ejercitada (confirma la SAP

Barcelona, Secc. 17^a, 670/2018, de 19 de septiembre [ECLI:ES:APB:2018:12226], revocatoria de la dictada en la primera instancia), haciéndolo sobre tres argumentos esenciales: a) Cuando se ejercitó la acción directa no se había dictado la resolución administrativa, produciéndose un supuesto de «*perpetuatio iurisdictionis*» en el momento en que se dicta, de conformidad con el bocado «*pendente lite, nihil innovatur*». b) El perjudicado impugnó la resolución administrativa "ad cautelam" e instó la suspensión del procedimiento contencioso-administrativo. c) La intervención voluntaria de la Administración en el procedimiento civil no es óbice a la competencia de este orden jurisdiccional.

La referida STS ha sido citada en el sentido de que los tribunales del orden civil podrán conocer de la acción directa en aquellos casos en los que el procedimiento de reconocimiento de la responsabilidad civil / patrimonial se haya incoado de oficio, pero esta afirmación es incorrecta, en tanto que la resolución del TS previsiblemente hubiese sido desestimatoria si la resolución administrativa hubiese alcanzado firmeza en el momento de interposición de la demanda ejercitando la acción directa. Afirmar otra cosa no es compatible con la doctrina jurisprudencial que emana de las SSTS 321/2019 y 358/2021.

6^a) ¿Qué ocurre en los supuestos en los que mientras se tramita el procedimiento administrativo de reconocimiento de la responsabilidad patrimonial, se inicia el procedimiento civil frente a la entidad aseguradora?

La STS 1519/2023, de 6 de noviembre (ECLI:ES:TS:2023:4658) ampara que se invoque el principio de «*perpetuatio iurisdictionis*» manteniéndose la competencia del orden jurisdiccional civil para conocer de la acción directa en aquellos casos en los que no exista una resolución administrativa previa y firme en el momento de formalización de la demanda ejercitando la acción civil (estaríamos en presencia de una cuestión prejudicial no devolutiva *ex art. 42 de la LECiv*). Por el contrario, si encontrándose en tramitación un procedimiento contencioso-administrativo incoado en virtud de demanda ejercitada por un perjudicado por una actuación de una Administración Pública, habiendo demandado exclusivamente a ésta, promueve una demanda ejercitando la acción directa frente a la entidad aseguradora, que no ha sido codemandada en el procedimiento contencioso-administrativo, nos encontraremos en presencia de un supuesto propio de una cuestión prejudicial devolutiva.

7ª) ¿Puede intervenir el personal al servicio de la Administración Pública -y sus aseguradoras-?

Aun siendo evidente que existe o puede existir un interés del personal al servicio de la Administración Pública -y de sus propias aseguradoras- en intervenir en el procedimiento contencioso-administrativo en el que se ventila la existencia de responsabilidad civil de la Administración, no existe una previsión procesal que la ampare, salvo que se entienda supletoriamente aplicable (*ex* DF 1ª LJCA) la intervención voluntaria o adhesiva del art. 13 de la LECiv, que es el precepto que sí ampara su intervención en el procedimiento civil en el que se ventile la acción directa.

8ª) ¿Puede ejercitar la entidad aseguradora que ha indemnizado al perjudicado la acción de regreso frente al personal al servicio de la Administración Pública?

El art. 43.III de la LCS señala que no cabe la subrogación de la aseguradora frente a personas cuyos actos u omisiones den origen a responsabilidad del asegurado de acuerdo con la ley (lo que acontece en el caso que nos ocupa, *ex* arts. 32.1 y 36.1 LRSP), si bien esta regla tiene dos excepciones: si la responsabilidad proviene de dolo o si la responsabilidad civil está amparada por un contrato de seguro, en cuyo caso la subrogación está limitada a su alcance. En consecuencia, son dos los supuestos en los que es viable la subrogación (acción de regreso frente a la aseguradora del personal al servicio de la Administración Pública): actuación dolosa o cuando el personal tenga concertado su propio seguro de responsabilidad civil.

9ª) ¿Es posible que el perjudicado se dirija en la vía civil exclusivamente ejercitando una acción autónoma frente a la aseguradora de la responsabilidad de la Administración Pública para exigirle el pago de los intereses moratorios del art. 20 de la LCS?

Frente al parecer que resulta de la STS 71/2014, de 25 de febrero (ECLI:ES:TS:2014:625), las SSTS 473/2020, de 17 de septiembre -Pleno Civil- y 501/2020, de 5 de octubre (ECLI:ES:TS:2020:3172) consideran que no cabe el ejercicio autónomo de la acción frente a la entidad aseguradora para exigirle el pago de los intereses moratorios *ex* art. 20 de la LCS, una vez fijada la responsabilidad de su asegurada en el orden contencioso-administrativo. Señala la Sala Civil que no hay mora de la entidad asegurada si se optó por no demandarla y seguir el procedimiento únicamente frente a la Administración asegurada. Evidente resulta que esta doctrina supone privar al perjudicado

de un derecho que le otorga una norma imperativa como la invocada y que, en estos casos, ordinariamente no podrá considerarse que concurra un caso de retraso en el pago por concurrencia de una justa causa no imputable a la aseguradora. Existen sobrados argumentos para argumentar la viabilidad de aquella acción cuando la aseguradora no haya sido parte en el procedimiento contencioso-administrativo; al tiempo que estos son contundentes para que los tribunales de este orden jurisdiccional apliquen aquella norma, incluso de oficio, pues se trata de una norma imperativa (no disponible contractualmente, salvo en el seguro de grandes riesgos) y no está pensada para procedimientos de uno u otro orden jurisdiccional (civil, penal, contencioso-administrativo o laboral), sino para impeler a las entidades aseguradoras a cumplir tempestivamente con sus obligaciones contractuales (arts. 18, 20 y 28 de la LCS). En consecuencia debe considerarse existente un acción autónoma para cuyo conocimiento serán competentes los órganos jurisdiccionales del orden civil, no resultando extensible a esta cuestión los efectos de una resolución administrativa o contencioso-administrativa (limitándose así los efectos y el alcance de las resoluciones administrativas que reconocen, *v.gr.*, las citadas SSTS 321/2019 y 358/2021), excepción hecha, claro está, por los efectos propios de la cosa juzgada negativa, que la entidad aseguradora haya sido parte del procedimiento contencioso-administrativo y la sentencia dictada en este orden jurisdiccional, de manera adecuada a Derecho, o no, haya resuelto su improcedencia.