

MONTORO CHINER, M.^a Jesús, y HILL PRADOS, M.^a Concepción: *Responsabilidad patrimonial de la Administración y contrato de seguro*, Ed. Atelier Administrativo, Barcelona, 2002.

Este libro, magníficamente escrito, no viene a sumarse a la larga suma de monografías que tratan de explicar la responsabilidad administrativa. La coautoría de la obra ya refleja los vientos de cambio que envuelven a la institución. A muy pesar nuestro, no se realiza un análisis de la nueva configuración de la responsabilidad, sino tan sólo de uno de sus elementos básicos y, por qué no decirlo, de su finalidad y objetivo último: la reparación efectiva del daño mediante el pago de una cantidad por una *aseguradora*.

Esta posibilidad, a la que recurren las Administraciones de manera habitual, es una práctica que tiene escaso soporte legal y sobre la que pocos autores, salvo honrosas excepciones como Alfredo GALÁN, se han planteado una reflexión seria acerca de su posible ilegalidad y naturaleza jurídica. Sin embargo, raro es el Ayuntamiento español o empresa pública que no tiene garantizado el pago de los posibles daños que cause por una compañía aseguradora.

La formación de la catedrática MONTORO, de Derecho administrativo, y de la profesora HILL PRADOS, en Derecho mercantil, permite adentrarnos en una realidad tan compleja y hasta antaño tan extraña para el Derecho administrativo como es la institución del contrato de seguro y, sobre todo, de su aplicación en la práctica habitual de las Administraciones españolas.

La obra parte de la idea de la gran transformación en la que se encuentra inmersa la figura de la responsabilidad, crisis en gran parte motivada por los excesos a que ha llevado la objetivación a ultranza de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Sin embargo, para el estudio de la misma nos remite a las obras de referencia más destacadas. Tan sólo se hace alusión a la garantía institucional de la responsabilidad administrativa que realiza el artículo 106.2 de la Constitución española, su desarrollo por la Ley 30/92 y pos-

terior corrección por la 4/99 y, sobre todo, la delimitación de sus perfiles básicos por la jurisprudencia constitucional.

Al delimitar la institución en su garantía constitucional, hace mención a la cláusula introducida por la reforma de la responsabilidad en la Ley 4/99, en donde se hace referencia a la exclusión de la responsabilidad no sólo por los supuestos de la fuerza mayor, como bien indica la Constitución, sino por aquellos daños derivados de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos o de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de la producción de aquéllos... La polémica doctrinal está servida; sobre la posible inconstitucionalidad señalada por varios autores no se pronuncian, pero sí lo hacen sobre el significado de la figura en relación con su posible encuadre dentro de la fuerza mayor, llegando a la conclusión, un tanto sorprendente, de que lo que está delimitando la figura es la responsabilidad por omisión de las Administraciones públicas.

En el siguiente capítulo se analizan las bases constitucionales del posible aseguramiento de la responsabilidad administrativa. Cómo se tiene que someter la institución tanto a la legalidad administrativa como a la legalidad presupuestaria, cómo tiene que actuar bajo los criterios de eficiencia y eficacia, desde razones de estabilidad y periodicidad presupuestaria, y cómo es incluso un derecho fundamental, al afectar a la posibilidad de ejecución de la sentencia.

Junto a estos argumentos de indudable peso teórico se citan diversas leyes en donde se exige a la Administración contratar un seguro para hacer frente a los posibles daños. Así se exige en la Ley de circulación de vehículos a motor; en la Ley 31/90, sobre el posible fallecimiento en la realización del servicio militar; el antiguo seguro escolar; el seguro colectivo contraído por el Ministerio de Defensa... y, sobre todo, en los ámbitos de los daños al medio ambiente, como es la Directiva sobre el control integrado de la contaminación, o el proyecto de ley sobre responsabili-

dad ambiental, o en el Libro Blanco sobre responsabilidad ambiental, presentado por la Comisión en febrero de 2000.

Además de estas leyes específicas, se analiza la posibilidad del aseguramiento en general de la responsabilidad administrativa. Para ello se parte del análisis tanto de la legislación de contratación y de responsabilidad administrativa como de la Ley del seguro privado y las resoluciones de la Dirección General de Seguros.

Parten de la existencia de los contratos de seguro de nuestra Administración, como práctica común; seguro que no afecta a la misma naturaleza de la responsabilidad, sino que a lo que afecta es a la garantía de un pago ante un supuesto de riesgo hipotético o la realización de un daño. La contratación de la Administración se rige por la Ley de contratos, recientemente modificada en el 2000, y en donde se le otorgaba un carácter privado al contrato de seguro de responsabilidad. Analiza lo realizado en otros países de nuestro entorno como Francia, Italia y Alemania.

Hacen un análisis en profundidad de la Resolución de la Dirección General de Seguros de 26 de junio de 1996, en donde se negó la posibilidad de contratar la Administración contratos de seguros. Uno de los argumentos que se utilizaba era que el seguro sólo respondía ante la responsabilidad civil y no la patrimonial de la Administración, no pudiendo aplicarse a la misma, la cual se regiría por su Ley de contratos por mor de la reserva legal que establece la Constitución ante la responsabilidad administrativa.

Entran con detenimiento a estudiar la naturaleza jurídica privada de los contratos de seguros de responsabilidad y de la unificación del régimen de responsabilidad civil y responsabilidad administrativa. Estudian las ventajas que conllevaría la acción directa en el caso de existencia de seguro de responsabilidad y cuál sería el procedimiento en el caso de admitirse tal seguro.

Se plantean como cuestiones puntuales el aseguramiento de la responsabilidad de autoridades y agentes y la res-

ponsabilidad civil subsidiaria derivada de delito, así como la difícil cuestión del aseguramiento de las entidades con forma jurídico-privada.

Llegan a la conclusión que el tráfico jurídico y la eficacia de los criterios de asignación económica permitirán demostrar la existencia y validez de estos contratos, los cuales no han supuesto un aumento en el número de demandas de responsabilidad planteadas ante la Administración. No existiendo, según estas autoras, ningún obstáculo legal que impida a la Administración realizar el contrato, si bien el pliego de condiciones del mismo se debe redactar con todas las garantías, explicitándose claramente qué riesgos están incluidos y cuáles excluidos.

La acción directa deja de tener sentido, en tanto podría obstaculizar la acción de la Administración y plantear más trabas al administrado. La Administración es siempre la garante de la responsabilidad, no pudiendo delegar en la compañía aseguradora, la cual es mera encargada del pago. Debiendo solventar las cuestiones que se susciten ante la jurisdicción administrativa, por muy privado que sea el contrato de seguro. Propugnan *de lege ferenda* una reforma del Reglamento de la responsabilidad administrativa para dar cabida a la institución del seguro, entidad colaboradora de la Administración, como la ha definido la jurisprudencia.

Una vez extraídas las conclusiones de la obra, las autoras vuelven sobre un concepto que parecía que había sido poco desarrollado a lo largo de la exposición: el concepto de lesión. Esto es lo único criticable de la obra, desde un punto de vista estrictamente metodológico.

El estudio se enriquece con una breve pero buena relación jurisprudencial, la Resolución comentada de la Dirección General de Seguros y una completa bibliografía.

Esta obra se convertirá, sin duda alguna, en referencia obligada para el estudio de la contratación de seguros por parte de la Administración.

Inés IBÁÑEZ MÉNDEZ