



## **Informe relatiu a la consulta sobre l'existència o no d'obligació de subscripció d'una assegurança per part de l'Ajuntament X per cobrir els possibles danys causats pels tècnics municipals en el desenvolupament de les seves funcions**

### **Antecedents**

L'Ajuntament X, per mitjà de l'escrit de data \_\_\_\_\_, que va tenir entrada a la Conselleria d'Innovació, Interior i Justícia del Govern de les Illes Balears, plantejava una consulta sobre si l'Ajuntament té l'obligació de contractar una pòlissa d'assegurança per cobrir possibles danys que puguin produir els tècnics municipals (arquitectes, arquitectes tècnics i enginyers) en el desenvolupament de les seves funcions municipals, o bé, si és obligació d'aquests tècnics tenir contractada una assegurança professional i privada que cobreixi aquestes possibles incidències.

### **Consideracions jurídiques**

Amb caràcter previ, cal esmentar que l'informe que s'emet a continuació té caràcter no vinculant, d'acord amb l'apartat 1 de l'article 83 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

Per respondre a la qüestió plantejada cal referir-se a aquestes qüestions: 1) la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques, i 2) la relació entre aquesta responsabilitat i el contracte d'assegurança.

#### **1. La responsabilitat patrimonial de les administracions públiques.**

La figura de la responsabilitat administrativa es reconeix per la Constitució espanyola de 1978 (CE) en l'article 9.3, quan estableix com un dels principis de l'Ordenament jurídic espanyol el de la responsabilitat dels poders públics, i, de manera concreta, en l'article 106.2, segons el qual, "los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por 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 de los servicios públicos".

L'article 106.2 de la CE ha estat desplegat per la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu



comú (LRJPAC) en el seu Títol X, en concret, a l'article 139 i següents. A més, el Títol X ha estat desplegat pel Reial Decret 429/1993, de 26 de març, que aprova el Reglament dels procediments en matèria de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques.

Aquesta normativa sobre responsabilitat patrimonial és aplicable a totes les administracions públiques, incloses les entitats locals, ja que l'article 149.1.18ª de la CE preveu que és competència exclusiva de l'Estat el sistema de responsabilitat de totes les administracions públiques.

Respecte a l'administració local, cal fer referència a l'article 54 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (LRBRL), que diu que:

Las Entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa.

La remissió que fa l'article 54 de la LRBRL a la legislació general sobre responsabilitat administrativa cal entendre-la feta al Títol X de la LRJPAC.

Una vegada esmentada la normativa sobre la responsabilitat patrimonial, cal fer una breu referència a les característiques generals del sistema de responsabilitat patrimonial que són les quatre següents: 1) caràcter unitari, 2) abast general, 3) caràcter directe i 4) caràcter objectiu.

1. La responsabilitat patrimonial està configurada de manera unitària, amb un règim de Dret Administratiu que és aplicable a totes les administracions públiques, incloses les entitats locals. Aquesta característica deriva dels articles 106.2 i 149.1.18ª de la CE.
2. La responsabilitat patrimonial té un abast general, és a dir, comprèn tot tipus d'actuacions extracontractuals de les administracions públiques, tant actuacions normatives o materials, com la inactivitat administrativa, i, a més, tant si actuen sotmeses al Dret Administratiu o al Dret privat.
3. Es tracta d'una responsabilitat directa de l'administració, és a dir, aquesta responsabilitat es reconeix sense exigir als ciutadans que identifiquin el funcionari o personal al servei de l'administració que hagi produït el dany. Per tant, no es tracta d'una responsabilitat que sigui subsidiària de la de les seves autoritats i personal al seu servei. Així, l'article 145.1 de la LRJPAC preveu que:



Para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial a que se refiere el Capítulo I de este Título, 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.

4. La responsabilitat té un caràcter objectiu, això és, es genera amb independència que el dany s'hagi produït amb dol o culpa o que l'activitat danyosa sigui legal o il·legal; segons preveu l'article 139.1 de la LRJPAC, segons el qual, "los particulares tendrán derecho a ser indemnizados [...], de toda lesión que sufran [...], siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos".

La característica més significativa del règim de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques és que aquesta es configura amb un caràcter objectiu. Per tal que aquesta existeixi no s'ha d'acreditar l'existència d'una conducta culpable dels empleats públics, sinó únicament que el dany sigui conseqüència del funcionament dels serveis públics.

També cal referir-se als articles 145.2 i 145.3 de la LRJPAC. L'article 145.2 de la LRJPAC estableix que:

La Administración correspondiente, cuando hubiere indemnizado a los lesionados, exigirá de oficio de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, o culpa o negligencia graves, previa instrucción del procedimiento que reglamentariamente se establezca.

Para la exigencia de dicha responsabilidad se ponderarán, entre otros, los siguientes criterios: el resultado dañoso producido, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional del personal al servicio de las Administraciones públicas y su relación con la producción del resultado dañoso.

L'article 145.3 de la LRJPAC preveu que:

Asimismo, la Administración instruirá igual procedimiento a las autoridades y demás personal a su servicio por los daños y perjuicios causados en sus bienes o derechos cuando hubiera concurrido dolo, o culpa o negligencia graves.

Així, d'acord amb l'article 145.2 de la LRJPAC, l'administració, una vegada ha indemnitzat al perjudicat, ha d'exigir d'ofici a les autoritats i personal al seu servei la responsabilitat en que hagin incorregut per dol, culpa o negligència greus. A més,



segons l'article 145.3 de la LRJPAC, l'administració també ha d'exigir aquesta responsabilitat a les autoritats i personal al seu servei pels danys i perjudicis causats en els seus béns o drets quan hagi concorregut dol, culpa o negligència greus.

## **2. La relació entre la responsabilitat patrimonial i el contracte d'assegurança.**

Respecte a la relació entre la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques i el contracte d'assegurança, cal plantejar, en primer lloc, la possibilitat d'assegurar la responsabilitat patrimonial de l'administració pública. La resposta és que sí és possible assegurar la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques ja que la Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de contractes del sector públic (LCSP) permet a les administracions públiques contractar assegurances. Així es desprèn de l'article 20.1 de la LCSP que preveu que són contractes privats, entre d'altres, els celebrats per una administració pública que tinguin per objecte serveis compresos en la categoria 6 de l'Annex II, categoria que es refereix als serveis financers, dintre dels quals inclou els serveis d'assegurances. Per tant, la LCSP permet que una administració pública celebri un contracte privat que tingui per objecte serveis d'assegurances, dintre dels quals s'inclouen les assegurances per cobrir la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques.

En concret, l'article 20.1 de la LCSP quan tracta els contractes privats estableix que:

Tendrán la consideración de contratos privados los celebrados por los entes, organismos y entidades del sector público que no reúnan la condición de Administraciones Públicas.

Igualmente, son contratos privados los celebrados por una Administración Pública que tengan por objeto servicios comprendidos en la categoría 6 del Anexo II, la creación e interpretación artística y literaria o espectáculos comprendidos en la categoría 26 del mismo Anexo, y la suscripción a revistas, publicaciones periódicas y bases de datos, así como cualesquiera otros contratos distintos de los contemplados en el apartado 1 del artículo anterior.

Respecte a la normativa per la qual es regeixen els contractes privats, l'article 20.2 de la LCSP diu que:

Los contratos privados se regirán, en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas específicas, por la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo, aplicándose supletoriamente las restantes normas de derecho administrativo o, en su caso, las normas de derecho privado, según corresponda por razón del sujeto o entidad contratante. En cuanto a sus efectos y extinción, estos contratos se regirán por el derecho privado.



Una vegada determinat que les administracions públiques poden subscriure contractes que assegurin la seva responsabilitat patrimonial, cal contestar la qüestió plantejada per l'Ajuntament X, és a dir, si les administracions públiques estan obligades a contractar una assegurança per cobrir els possibles danys produïts pel personal al seu servei, en concret, pels arquitectes, arquitectes tècnics i enginyers.

Al respecte, cal referir-se a les responsabilitats dels arquitectes, arquitectes tècnics i enginyers. En aquest sentit, l'advocada Laura Salazar Martínez-Conde<sup>1</sup> analitza les responsabilitats civils dels arquitectes (sense fer referència a la possibilitat que estiguin al servei d'una administració pública), de manera que resulta que hi ha diferents formes per assegurar la responsabilitat professionals dels arquitectes (també es pot afegir a aquest col·lectiu els dels arquitectes tècnics i els enginyers) que són:

- 1) L'assegurança de responsabilitat civil de l'arquitecte, que no és obligatòria, encara que la seva utilització està generalitzada.
- 2) L'assegurança per danys per defectes constructius que preveu la Llei 38/1999, de 5 de novembre, d'ordenació de l'edificació (LOE), en concret, l'assegurança decennal de l'article 19 de la LOE que sí és obligatòria i l'ha de subscriure el promotor (lletra *d* de l'article 9.2 de la LOE), però cobreix les responsabilitats de tots els agents de l'edificació, inclosos els arquitectes (cal entendre també els arquitectes tècnics i els enginyers).

Cal dir que l'assegurança decennal de l'article 19 de la LOE és obligatòria per un promotor privat. Però quan el promotor d'una edificació és una administració pública, aquesta no està obligada a subscriure les assegurances obligatòries de la LOE ja que l'article 1.3 de la LOE exclou expressament a l'administració, quan actua com a agent de l'edificació, de l'obligació de subscriure les garanties obligatòries de la LOE. Així, l'article 1.3 de la LOE exclou a una administració pública que actua com a agent de l'edificació de l'obligació de subscriure les assegurances obligatòries que preveu la LOE. Per tant, en el cas d'una edificació promoguda per una administració pública, aquesta és l'agent promotor, però no està obligada a subscriure l'assegurança decennal, que cobreix també la responsabilitat dels arquitectes, arquitectes tècnics i enginyers. El motiu d'aquesta exclusió cal trobar-lo, com s'ha dit abans, en què la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques s'ha configurat com una responsabilitat directa i, a més, cal pressuposar la solvència de les administracions per afrontar una indemnització de responsabilitat patrimonial.

---

<sup>1</sup> Salazar Martínez-Conde, Laura. "El aseguramiento de las responsabilidades civiles de los arquitectos". *Diario La Ley*, núm. 6191, secció Doctrina, de 16/2/2005, ref. D-39.



En concret, l'article 1.3 de la LOE preveu que:

Cuando las Administraciones públicas y los organismos y entidades sujetos a la legislación de contratos de las Administraciones públicas actúen como agentes del proceso de la edificación se regirán por lo dispuesto en la legislación de contratos de las Administraciones públicas y en lo no contemplado en la misma por las disposiciones de esta Ley, a excepción de lo dispuesto sobre garantías de suscripción obligatoria.

Encara que una administració pública no tingui obligació de subscriure una pòlissa per assegurar la responsabilitat patrimonial del personal al seu servei, la pràctica demostra que una gran part dels Ajuntaments tenen contractada una pòlissa de responsabilitat patrimonial que inclou també la responsabilitat professional dels tècnics al seu servei. Així, es poden citar aquests exemples:

- 1) El plec de condicions tècniques per a la contractació de la pòlissa d'assegurança de responsabilitat civil de l'Ajuntament d'Illescas<sup>2</sup> (Toledo) que preveu que la responsabilitat civil de l'assegurat (que és l'Ajuntament i els seus empleats i membres electes) cobreix, entre altres riscos, les responsabilitats civils que derivin de l'actuació professional d'arquitectes, aparelladors, enginyers i altres tècnics.
- 2) El plec de prescripcions tècniques particulars per a la contractació de l'assegurança de responsabilitat civil patrimonial de l'Ajuntament de Torredelcampo<sup>3</sup>, assegurança que garanteix també la responsabilitat civil de l'assegurat en l'exercici de l'activitat professional (funcionaris, empleats municipals i personal tècnic titulat) per errors, accions o omissions professionals que causin danys corporals, materials o perjudicis davant tercers, mentre exerceixin les seves funcions per compte de l'Ajuntament.
- 3) També es poden citar, a títol merament il·lustratiu, les pòlisses d'assegurança de responsabilitat patrimonial dels Ajuntaments de Calvià (*Butlletí Oficial de les*

---

<sup>2</sup> Pàgina web de l'Ajuntament d'Illescas. "Pliego de condiciones técnicas que ha de regir el concurso tramitado para adjudicar por procedimiento abierto el contrato de servicio en orden a la formalización de una póliza de seguro de responsabilidad civil del Excmo. Ayuntamiento de Illescas (Toledo)". Document en línia. Data de consulta: 16/10/2009.

[http://www.illescas.es/pdf/perfil\\_contratante/011006\\_poliza\\_seguros/011006\\_03\\_pliego\\_tecnicas.pdf](http://www.illescas.es/pdf/perfil_contratante/011006_poliza_seguros/011006_03_pliego_tecnicas.pdf)

<sup>3</sup> Pàgina web de l'Ajuntament de Torredelcampo. "Pliego de prescripciones técnicas particulares para la contratación, por el sistema de procedimiento abierto y tramitación ordinaria del seguro de responsabilidad civil patrimonial del Excelentísimo Ayuntamiento de Torredelcampo y sus organismos autónomos". Document en línia. Data de consulta: 16/10/2009.

<http://www.torredelcampo.es/downloads/perfil/seguros/3.pdf>



*Illes Balears* núm. 53, d'11/7/2002), de Castro Urdiales (*Boletín Oficial de Cantabria* núm. 31, de 15/2/2005), de Gijón (*Boletín Oficial del Principado de Asturias* núm. 146, de 25/6/2001), de Palma del Río (*Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba* núm. 202, de 25/11/2005) i de San Martín de la Vega (*Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* núm. 93, de 19/4/2008).

El principal motiu pel qual la quasi totalitat dels Ajuntaments tenen contractada una pòlissa per assegurar la seva responsabilitat patrimonial és de caràcter pressupostari ja que el cost d'una prima d'assegurança de responsabilitat civil és pressupostàriament previsible i, en canvi, és imprevisible la quantia de possibles indemnitzacions derivades de la responsabilitat patrimonial.

De totes maneres, és important assenyalar que la contractació d'aquestes pòlisses no altera la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques, és a dir, qui respon directament és l'administració pública. El fet que una administració pública subscrigui una assegurança de responsabilitat patrimonial no desplaça el règim de responsabilitat patrimonial previst a la LRJPAC ni canvia les regles d'aquest règim i, en aquest sentit, es poden esmentar els comentaris doctrinals publicats a la revista *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados* per l'advocada Begoña Arquillo Colet<sup>4</sup> i el secretari-interventor Vidal Enrique Ruiz Díaz<sup>5</sup>.

Respecte a la qüestió plantejada sobre si els tècnics municipals han de tenir contractada una assegurança privada, cal entendre, d'acord amb allò exposat anteriorment, que el personal al servei d'una administració pública com un tècnic no està obligat a contractar una pòlissa que cobreixi la responsabilitat pels possibles danys produïts al servei d'aquella administració, ja que la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques està configurada com una responsabilitat directa, és a dir, és l'administració qui respon directament dels danys produïts pel personal al seu servei. A més, pel que fa als arquitectes, arquitectes tècnics i enginyers que estan al servei d'un ajuntament, cal tenir en compte allò que disposa la LOE sobre les assegurances obligatòries en l'edificació. Segons la lletra *d* de l'article 9.2 de la LOE, el promotor (privat) té l'obligació de subscriure les assegurances previstes a l'article 19 de la LOE, que preveu l'assegurança decenal que cobreix les responsabilitats de tots els agents de l'edificació, inclosos arquitectes, arquitectes tècnics i enginyers. Però, com s'ha dit anteriorment, l'article

---

<sup>4</sup> Arquillo Colet, Begoña. "Seguro de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Local". *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados* núm. 12, quinzena 30 de juny-14 de juliol de 2003, ref. 2148/2003, p. 2148, tom 2.

<sup>5</sup> Ruiz Díaz, Vidal Enrique. "La responsabilidad patrimonial y los contratos de seguros en la administración municipal". *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados* núm. 10, quinzena 30 de maig-14 de juny de 2009, ref. 1452/2009, p. 1452, tom 2.



1.3 de la LOE exclou a l'administració pública, quan actua com a agent de l'edificació, de l'obligació de subscriure les garanties obligatòries de la LOE.

En cas que els tècnics municipals tinguin subscrita una assegurança privada que cobreixi la seva responsabilitat professional, cal dir que aquest fet no altera el règim de responsabilitat patrimonial de l'administració, de manera que l'administració pública en què prestin el seu servei respon directament pels danys produïts per aquell personal. Ara bé, una vegada l'administració ha indemnitzat al particular que ha sofert el dany, està obligada a dirigir-se contra el personal al seu servei quan aquest ha actuat amb dol, culpa o negligència greus.

### **Conclusions**

1. L'Ajuntament X no està obligat a subscriure una pòlissa per cobrir la responsabilitat patrimonial en què puguin incórrer els tècnics municipals al seu servei. Encara que no hi hagi obligació de contractar-la, la pràctica habitual demostra que la majoria d'Ajuntaments tenen contractada una pòlissa per assegurar la responsabilitat patrimonial, que cobreix també la responsabilitat professional del personal al seu servei. D'altra banda, els tècnics municipals no estan obligats a subscriure particularment una pòlissa d'assegurança per cobrir la seva responsabilitat professional quan estan al servei de l'Ajuntament.
2. En cas que l'Ajuntament contracti una pòlissa per assegurar la responsabilitat patrimonial, no s'altera el règim de responsabilitat patrimonial previst a la LRJPAC, de manera que l'Ajuntament respon directament dels danys i perjudicis causats per les autoritats i el personal al seu servei.
3. En cas que un tècnic al servei de l'Ajuntament contracti una pòlissa privada per assegurar la seva responsabilitat professional, no s'altera el règim de responsabilitat patrimonial de l'Ajuntament en què presta els seus serveis, de manera que l'Ajuntament respon de manera directa dels danys i perjudicis causats per les autoritats i el personal al seu servei.

Palma, 20 d'octubre de 2009