

Expediente: 46/2016 Objeto: Interpretación de contrato de seguro. Dictamen: 54 /2016, de 30 de noviembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 30 de noviembre de 2016,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente, doña Socorro Sotés Ruiz, Consejera-Secretaria, doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Iruretagoyena Aldaz y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejera y Consejeros,

siendo ponente doña Socorro Sotés Ruiz,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Consulta

El día 4 de octubre de 2016, tuvo entrada en este Consejo escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, del Consejo de Navarra (en lo sucesivo, LFCN), se recaba la emisión del preceptivo dictamen sobre la propuesta de resolución del recurso de alzada interpuesto por la mercantil "...", en adelante..., contra la Orden Foral 68/2015, de 11 de marzo, de la Consejera de Economía, Hacienda, Industria y Empleo, tomada en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 25 de mayo de 2016.

Se acompaña a la consulta el expediente administrativo tramitado como consecuencia del indicado recurso de alzada interpuesto, incluyéndose la propuesta de resolución de la Consejera de Presidencia,

Función Pública, Interior y Justicia, por la que se solicita dictamen preceptivo de este Consejo de Navarra.

I.2ª. Antecedentes de hecho

De la documentación remitida a este Consejo resultan los siguientes hechos relevantes:

Primero.- El día 11 de mayo de 2012, se publica en el Portal de Contratación de Navarra, anuncio de licitación, de conformidad con la Ley Foral 6/2006 de 9 de junio, de Contratos Públicos (en adelante LFCP), para la contratación de la póliza de seguro de responsabilidad civil patrimonial y la póliza de seguro de daños materiales de la Administración de la Comunidad Foral y del Parlamento de Navarra.

A dicho anuncio se acompaña el pliego de cláusulas administrativas particulares que ha de regir el procedimiento de adjudicación, mediante procedimiento abierto.

Segundo.- Mediante Orden Foral 60/2012, de 6 de julio, de la Consejera de Economía, Hacienda, Industria y Empleo, se autoriza un gasto complementario y se adjudica a... el contrato de seguro de responsabilidad patrimonial y de seguro de daños de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Parlamento de Navarra. El plazo de vigencia es de 12 meses, prorrogable hasta 4 años en ambas pólizas, y con fecha de efectos, desde las 00 horas del día 1 de agosto de 2012 hasta las 24 horas del día 31 de julio de 2013.

Tercero.- El día 30 de julio de 2012, se formaliza el contrato entre la Consejera de Economía, Hacienda, Industria y Empleo y el representante legal de..., estableciéndose las siguientes cláusulas:

- La aseguradora... se compromete al cumplimiento de los lotes 1 y 2 del contrato de la póliza de seguro de responsabilidad civil patrimonial y de la póliza de seguro de daños materiales de la Administración de la Comunidad Foral y del Parlamento de Navarra, que constituyen el objeto de este contrato, con estricta

sujeción a los pliegos de cláusulas administrativas particulares y condiciones técnicas, incluidas las mejoras técnicas de la póliza contempladas en su propuesta, que figuran en el expediente que conoce y acepta plenamente.

- El importe a satisfacer, como prima por la Administración, para el periodo de vigencia, se hará efectivo en la forma establecida en el pliego de cláusulas administrativas particulares.
- La vigencia de ambas pólizas con fecha de efectos a las 00 horas del día 1 de agosto de 2012 y finalización el día 31 de julio de 2013 a las 24 horas.
- Para responder del cumplimiento de este contrato, el contratista ha constituido una garantía a favor de la Comunidad Foral de Navarra, según el resguardo acreditativo que exhibe y entrega en este acto.
- El contratista presta su conformidad al pliego de las cláusulas administrativas particulares y condiciones técnicas, incluidas las mejoras técnicas, al que se han incorporado las mejoras ofertadas por el adjudicatario en su proposición, firmando un ejemplar de los mismos que se une como Anexo II, con sometimiento en lo que no se encuentre en él establecido, a lo prescrito por la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos, y, en general, a las demás disposiciones vigentes en materia de contratación administrativa de aplicación a este contrato. Con carácter subsidiario, serán de aplicación la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, y demás disposiciones que regulan los contratos de seguros privados.

Cuarto.- Aunque constan firmadas el día 1 de agosto de 2012, las condiciones generales y particulares del seguro de responsabilidad civil general de la póliza número 0961270058908, por parte de la Comunidad Foral de Navarra y el consejero delegado de..., suponemos se firmaron el mismo día que la formalización del contrato, es decir, el 30 de julio de 2012.

En las condiciones particulares adicionales destacan la cláusula II, en la que se define quienes tienen la condición de asegurados; la III, sobre el objeto del seguro; la IV, en la que figuran los riesgos cubiertos en la responsabilidad civil general, y la responsabilidad civil profesional y la responsabilidad civil patronal; y la cláusula V, en la que están delimitados los riesgos excluidos en los tres tipos de responsabilidades contempladas.

En la cláusula XI, denominada de otras mejoras, se determina la responsabilidad civil específica para autoridades y personal al servicio de la Administración Pública, con un límite de 150.000 euros, definiéndose quienes tienen la condición de asegurado; tomador del seguro; reclamación garantizada por la póliza; objeto y alcance del seguro; otras prestaciones; gestión de defensa y fianza; exclusiones; suma asegurada, sublímites y franquicia; ámbito territorial y temporal; bases del seguro; modificación del riesgo, duración del seguro y protección de daños personales.

Quinto.- Según resulta del expediente administrativo remitido es práctica habitual tener reuniones mensuales entre representantes de la Sección de Patrimonio de la Comunidad Foral, representantes de... y representantes de la correduría..., a fin de tratar temas relacionados con los siniestros declarados, sus incidencias y resolución, así como los derivados de la aplicación de las pólizas suscritas.

Sexto.- Consta así que en las reuniones celebradas los días 18 de junio y 13 de agosto de 2014, además de tratar la situación de los siniestros de la póliza de responsabilidad civil patrimonial, y otros temas que no influyen en este dictamen, se informa por parte de... que se ha revisado la póliza de responsabilidad civil y se comunica que “se ha encontrado con que muchas reclamaciones recibidas por el asegurado las realizan empleados o funcionarios al servicio de la Administración. La compañía defiende que estas personas son consideradas como asegurados dentro de la póliza y, por tanto, no pueden ser al mismo tiempo tercero cuya reclamación pueda ser admitida por la compañía. En los últimos días se han rechazado por este motivo.”

Séptimo.- En el acta de la reunión celebrada el día 3 de octubre de 2014, en el punto sexto, se trata el tema de la consideración de los funcionarios como terceros respecto de la Administración en algunos supuestos, por lo que el representante legal de... indica que están a la espera de que su central dé una respuesta a la tramitación de este tipo de siniestros, pudiendo adelantar que lo más probable es que se excluya de la cobertura de la póliza a aquellos reclamantes que ostenten la condición de funcionarios por considerarlos asegurados y no terceros, rehusando de esta forma el siniestro.

Por parte de la Administración y de la correduría se insiste en que no puede considerarse, en algunos siniestros rehusados, que el reclamante sea un empleado o funcionario, puesto que se trata de personas que reclaman a la Administración al no haber sido llamadas debidamente desde las listas de contratación temporal, siendo ajenos a la Administración. En cuanto a las reclamaciones efectuadas por funcionarios, se dice que el origen de las mismas se deriva de actuaciones de la Administración que les afecta en su ámbito personal al igual que a otros ciudadanos y por ello no debe entenderse que tienen la condición de asegurados.

Por parte de... se insiste en que los rehúses de estos siniestros son correctos, al igual que el efectuado en el caso de un grupo de policías forales que reclaman perjuicios económicos derivados de problemas en su contratación y de los destinos asignados.

El debate se centra en si “el reconocimiento del concepto de asegurado afecta al personal al servicio de las Administraciones Públicas, en tanto que se encuentra ejerciendo la labor que le es propia (el objeto de su trabajo) es decir, cuando actúan por cuenta de la Administración, lo que no excluye que puedan ser considerados terceros si resultan perjudicados en su esfera personal por actuaciones de la propia Administración. Por lo tanto, una vez exista una posición formal de la compañía a este respecto se decidirá qué actuación llevar a cabo.”

Octavo.- En la reunión del día 10 de noviembre de 2014, nuevamente se suscita la controversia del supuesto en el que “el reclamante es una

persona que aspira a trabajar para la Administración pero por un error no lo consigue”, es decir cuando está dentro de las listas de contratación... dice que en estos casos se podría aceptar que puedan estar dentro de la cobertura del seguro suscrito, pero hay que conocer todas las circunstancias en que se producen y los argumentos utilizados, para su aceptación o rehúse.

Noveno.- El día 16 de diciembre de 2014, en la reunión mantenida se informa por... que su criterio es el de no considerar terceros a los empleados y funcionarios de la Administración cuando reclaman frente a ella, ampliando este concepto a las personas que se encuentran en listas de contratación, por entender que el origen de la reclamación es la relación contractual que les une con la Administración.

En esta reunión se acuerda que el rehúse de... no se deberá fundamentar en el concepto de ser o no terceros los reclamantes sino en el aspecto contractual que le une a la Administración con el perjudicado. No obstante, la Administración y la correduría muestran su disconformidad con el rechazo del siniestro en ambos supuestos.

Décimo.- En las reuniones de los días 13 de enero y 12 de febrero de 2015, se vuelve a suscitar la discusión no alcanzándose ningún acuerdo, dado que... insiste en el rechazo de los siniestros respecto de las reclamaciones de personas en listas de contratación, así como cuando funcionarios o empleados reclaman por determinados hechos que son responsabilidad de la Administración y que les afectan en su ámbito privado.

Por la Administración se informa que dada la situación de desacuerdo en estos siniestros “se ve la necesidad de poner en práctica la potestad de la Administración de interpretación del contrato que concede la Ley de Contratos Públicos.”

Por parte de... se alega que quedan a la espera de decidir la actuación a realizar dependiendo de la interpretación que se efectúe por la Administración.

Undécimo.- El día 5 de marzo de 2015, el Servicio de Patrimonio, emite informe jurídico “sobre la interpretación del ámbito subjetivo que se encuentra cubierto por la póliza del seguro de responsabilidad patrimonial suscrita entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y la empresa...”

En dicho informe se hace un análisis acerca de la potestad de la Administración de interpretación del contrato en base a la defensa del interés público. Se indican las cláusulas de la póliza contratada con... que son objeto de controversia y se considera que las personas incluidas en las bolsas de contratación de trabajo temporal, se hallan en situación de expectativa de contratación, por lo que la Administración que no les contrata o que no lo hace en el momento en que hubiera debido hacerlo, no actúa como empleadora sino como poder público.

Este informe continúa diciendo, que mientras las personas solicitantes de empleo se encuentran en listas de contratación temporal y hasta el momento en el que firman el correspondiente contrato y empiezan a prestar sus servicios profesionales son “terceros”, sujetos ajenos a la Administración, no comprendidos en el ámbito subjetivo (asegurado) de la Cláusula II de la póliza de referencia, ya que no se encuadran en ninguno de los apartados previstos en la misma, no formando parte de su organización.

Concluye diciendo que “si de la gestión de dichas listas, se produce alguna irregularidad de la que derive un perjuicio directo en alguno de los aspirantes a la contratación, clara la relación de causalidad, la actividad administrativa y el daño causado, y siempre que dicho perjuicio sea evaluable económicamente, antijurídico y no tenga el deber jurídico de soportarlo, es decir, se cumplan los requisitos de los artículos 139 y ss. de la Ley 30/1992, del 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común, estaremos ante un supuesto de responsabilidad patrimonial.”

Duodécimo.- El día 11 de marzo de 2015, se dicta la Orden Foral número 68/2015, de la Consejera de Economía, Hacienda, Industria y Empleo, por la que se ejerce la potestad de interpretación del contrato de

seguro de responsabilidad civil patrimonial para la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, estableciéndose la consideración de terceros, a efectos de la Cláusula III “Objeto del seguro” de la Póliza, a las personas incluidas en las listas de contratación convocadas por ésta Administración.

Se recogen en la Orden Foral consideraciones que son fiel reflejo del informe jurídico que la sustenta y se ordena:

“1º Establecer el criterio de interpretación de la Cláusula III “Objeto del seguro” del contrato de seguro de responsabilidad civil patrimonial para la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y considerar terceros, a efectos de su inclusión en la misma, a las personas incluidas en las listas de contratación convocadas por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, cuando concurren los requisitos de los artículos 139 y ss. de la Ley 30/1992, del 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común.”

Decimotercero.- En la reunión celebrada el día 12 de marzo de 2015, la Administración informa que ha puesto en marcha su prerrogativa de interpretar los contratos y ha emitido una Orden Foral estableciendo que los aspirantes a puestos de trabajo en la Administración no pueden ser considerados como asegurados sino como terceros y, por tanto, sus reclamaciones deben tener cobertura en la póliza contratada.

En esta misma reunión se hace entrega de la Orden Foral a los representantes de... y a la correduría..., dándose por notificados en ese acto.

Decimocuarto.- Con fecha de 10 de abril de 2015, tiene entrada en el Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra recurso de alzada frente a la Orden Foral 68/2015, de 11 de marzo, interpuesto por...

En dicho recurso tras explicar cuáles son las definiciones a tener en cuenta de la póliza contratada, tales como quien se considera tomador, asegurado, tercero y cuál es el objeto y riesgos cubiertos, continúa su escrito concretando cuál es el motivo de controversia entre la Administración y...

El recurso muestra su disconformidad con la interpretación que realiza la Administración acerca de la consideración de “tercero” respecto a las personas incluidas en las listas de contratación por entender que existe una relación jurídica contractual entre la Administración y los aspirantes a puestos de trabajo incluidos en listas de contratación, por lo que estos no pueden ser considerados terceros sino asegurados en la póliza. Igualmente el recurso se refiere a los límites a la facultad de interpretación de la Administración entendiendo que “una cosa es interpretar y otra muy distinta pretender sin justificación alguna que la póliza ampare unos siniestros fuera de cobertura.”

Reitera finalmente que la póliza solo cubre los siniestros que tengan su origen en una responsabilidad extracontractual, y que “las reclamaciones de los incluidos en listas de contratación derivan del incumplimiento de una obligación contractual asumida por la Administración.”

Decimoquinto.- El día 15 de febrero de 2016, por el Servicio de Patrimonio del Departamento de Economía y Hacienda, se emite informe jurídico en relación con el recurso de alzada interpuesto por...

En dicho informe se vuelve a argumentar sobre la potestad de interpretación de los contratos por el órgano de contratación, el alcance de las prestaciones a las que están obligados la Administración contratante y el contratista, sobre el sentido y contenido de las cláusulas a que se someten las partes, y se reseña que estando este poder sometido a control judicial el contratista tiene derecho a recurrir este acto interpretativo ante los tribunales.

Se analiza el conflicto suscitado acerca de la naturaleza de terceros de aquellas personas que después de haber superado determinadas pruebas selectivas entran a formar parte en las listas de contratación y su formulación en las cláusulas del contrato de seguro.

Se indica la necesidad de la consulta al Consejo de Navarra, para la resolución del recurso dado que el fondo del asunto está referido a la potestad de interpretación de los contratos por la Administración, conforme a

lo dispuesto, en el artículo 16 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, con suspensión del plazo para la resolución del recurso.

“Por ello, se informa a favor de la desestimación del recurso de alzada interpuesto por la mercantil..., ya que no se aprecia que exista arbitrariedad alguna en el ejercicio de dicha potestad de interpretación, así como resulta clara la inclusión dentro del concepto de terceros a las personas seleccionadas dentro de una lista para su posterior contratación, en su caso, por parte de la Administración.”

Decimosexto.- El día 18 de mayo de 2016, la Consejera Secretaria del Gobierno de Navarra, dicta propuesta de resolución acordando:

“1º Desestimar el recurso de alzada presentado por la mercantil “...”, contra la Orden Foral 68/2015, de 11 de marzo, de la Consejera de Economía, Hacienda, Industria y Empleo, por la que se ejerce la potestad de interpretación del contrato de seguro de responsabilidad civil patrimonial para la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, estableciéndose la consideración de terceros, a efectos de la Cláusula III “Objeto del seguro” de la Póliza, a las personas incluidas en las listas de contratación convocadas por la misma.”

Decimoséptimo.- Mediante acuerdo de 25 de mayo de 2016, del Gobierno de Navarra, se toma en consideración la propuesta de resolución del recurso de alzada interpuesto por... y se suspende el plazo para la resolución del recurso, “por el periodo que el Consejo de Navarra necesite para responder y mientras no se emita respuesta a la consulta realizada”.

Decimooctavo.- El día 4 de octubre de 2016, tiene entrada en este Consejo de Navarra escrito solicitando emisión del preceptivo dictamen sobre la propuesta de resolución del recurso de alzada interpuesto por..., contra la Orden Foral 68/2015, de 11 de marzo.

II. CONSIDERACIONES JURIDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen y tramitación del procedimiento

La presente consulta formulada por la Consejera de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, a través de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra somete a dictamen de este Consejo de Navarra, la propuesta de resolución del recurso de alzada interpuesto por la mercantil “...” contra la Orden Foral 68/2015, de 11 de marzo, de la Consejera de Economía de Hacienda, Industria y Empleo.

El artículo 16.1.i) de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, establece el dictamen preceptivo del Consejo de Navarra en expedientes tramitados por la Administración de la Comunidad Foral “en los que se exija preceptivamente el dictamen de un organismo consultivo que se refieran, entre otras a las siguientes materias: -Interpretación, nulidad y resolución de convenios y contratos administrativos, cuando se formule oposición por parte del contratista”. El precepto citado resulta de aplicación por razones temporales en interpretación analógica con lo establecido en las disposiciones transitorias segunda de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, LFACFN) y la disposición transitoria segunda de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC), aplicable en este caso y ante la falta de previsión específica sobre los procedimientos ya iniciados en la recientemente aprobada Ley Foral 8/2016, de 9 junio, sobre el Consejo de Navarra, con entrada en vigor el 16 de junio de 2016; dictamen que igualmente tiene la consideración de preceptivo al amparo de lo dispuesto en su artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1.j).

La LFCP, establece en su artículo 100 que la facultad de interpretación de los contratos administrativos “se documentará por medio de un expediente con audiencia previa del contratista en el que figurarán los pertinente informes técnicos y jurídicos de los servicios del órgano de contratación, sin perjuicio del dictamen del Consejo de Navarra en los casos en que proceda”.

Por su parte, el artículo 211.3 a) del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011,

de 14 de noviembre, al igual que el artículo 109.1 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, que aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en este punto vigente, establece la necesidad de emisión de dictamen preceptivo del Consejo de Estado u órgano consultivo en los supuestos, entre otros, de interpretación del contrato con oposición del contratista.

La tramitación del presente expediente a que se refiere el artículo 100 de la LFCP adolece de algunas deficiencias, ya que no consta que antes de dictarse la Orden Foral 68/2015, de 11 de marzo, de la Consejera de Economía, Hacienda, Industria y Empleo, y de adoptarse la interpretación contractual que resulta de la misma, se haya otorgado el preceptivo trámite de audiencia a la entidad aseguradora contratista, facilitándole los informes jurídicos obrantes en el expediente. Por otro lado, la intervención preceptiva de este Consejo debe producirse con anterioridad a que el órgano de contratación adopte determinada interpretación en el ejercicio de las facultades que le confiere el ordenamiento jurídico, pues solamente desde ese carácter “ex ante” tiene sentido la intervención de este órgano consultivo, para el que la ley establece su preceptividad precisamente para asegurar la corrección, idoneidad y legalidad de la interpretación que se propone adoptar la Administración.

En este sentido, ante las deficiencias detectadas en la tramitación del procedimiento procedería la devolución de la presente consulta al objeto de que fueran subsanadas por el órgano a quien compete la tramitación del mismo. No obstante, al objeto de no establecer dilaciones innecesarias en la tramitación del procedimiento que, lejos de beneficiarle, pueden suponerle al contratista los perjuicios derivados de la prolongación de su situación y la demora de un eventual acceso a la vía jurisdiccional oportuna, este Consejo va a emitir el dictamen que se nos ha solicitado y a fijar nuestra interpretación sobre los aspectos contractuales controvertidos, todo ello sin disponer la devolución de la consulta.

A esta decisión llegamos tras ponderar que si bien la tramitación del procedimiento no ha obedecido a cánones ortodoxos no es menos cierto que

la lectura de la documentación, obrante en el mismo, facilita la información necesaria para conocer los antecedentes, fácticos y jurídicos, que preceden al conflicto mantenido entre las partes sobre la interpretación del contrato, al menos en lo que atañe a la condición que deben merecer, en la aplicación del contrato de seguro, los aspirantes a la contratación que figuran incorporados a las distintas listas confeccionadas a ese objeto por la Administración Foral.

Por otra parte, si bien el trámite de audiencia no se ha conferido formalmente a la entidad aseguradora, se desprende del expediente que a través de la Comisión de Seguimiento del contrato, del que constan actas de sus reuniones, la aseguradora... ha conocido suficientemente la interpretación mantenida por la Administración y, simultáneamente, ha podido exponer, y ha expuesto, sus objeciones a la misma reafirmando en la interpretación opuesta que se mantiene por ella, reiterada luego en el recurso de alzada que interpone.

Por último, hemos tenido en cuenta para emitir nuestro dictamen, sin necesidad de retrotraer el procedimiento al momento en que debió habérsenos solicitado, la circunstancia de que vamos a coincidir con la interpretación que del contrato ha adoptado la Administración Foral en la Orden Foral ya mencionada, por lo que atendiendo a los principios de conservación de los actos administrativos y de economía procesal nos lleva a considerar la innecesidad de retrotraer el procedimiento cuando a la conclusión del mismo se ha de emitir una opinión por este Consejo en igual sentido que la que se va a adoptar en este dictamen.

Expuesto lo anterior, y avanzando en la preceptividad de nuestro dictamen, en el presente caso, existe expresa oposición del contratista, ..., como resulta de las posiciones mantenidas en las distintas Comisiones de Seguimiento que se han celebrado, y que constan documentadas en las actas que se han incorporado al expediente administrativo remitido, y como se desprende también del recurso de alzada interpuesto frente a la Orden Foral 68/2015 que interpreta las cláusulas del contrato de seguro de

responsabilidad civil patrimonial suscrito entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y la referida aseguradora.

En consecuencia, de acuerdo con la normativa citada, este Consejo emite dictamen preceptivo acerca de la consulta realizada sobre la interpretación del contrato de seguro de responsabilidad civil patrimonial para la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

II.2ª. Legislación aplicable

En virtud de su régimen foral, a la Comunidad Foral de Navarra le corresponde la competencia exclusiva sobre contratos y concesiones administrativas, respetando los principios esenciales de la legislación básica del Estado en la materia, artículo 49.1.d) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Por razón del ente contratante y del objeto, resulta aplicable al caso la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos, vigente en el momento de formalización del contrato y de aplicación al expediente de contratación, conforme a lo establecido por la disposición transitoria segunda de la Ley Foral 3/2013, de 25 de febrero.

Así mismo con carácter supletorio son de aplicación los artículos 1281 y siguientes del Código Civil, respecto de la interpretación de los contratos y con carácter subsidiario, la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, (LCS) y la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados y demás disposiciones que regulan los contratos de los seguros privados.

II. 3ª. Sobre la potestad de la Administración de interpretación del contrato

Debemos recordar, que en aras a la protección del interés público inherente a la contratación administrativa, la Administración tiene atribuidas legalmente potestades administrativas y prerrogativas, entre ellas la de interpretación del contrato, teniendo en cuenta que la prerrogativa de la interpretación está subordinada en su ejercicio a las limitaciones

establecidas en la propia ley, pudiendo ser revisable el criterio de la Administración contratante ante los órganos jurisdiccionales correspondientes.

Así, la Administración de la Comunidad Foral de Navarra ejercita su facultad de interpretar el contrato de seguro de responsabilidad civil patrimonial suscrito con..., de conformidad con el artículo 32.2 de la LFCP que indica “La Administración ostentará la prerrogativa de interpretar los contratos, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlos por razones de interés público en los estrictos términos señalados en la presente Ley Foral, acordar su resolución y determinar los efectos de ésta. Los acuerdos adoptados en el uso de estas prerrogativas podrán ser objeto de reclamación o recurso, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley Foral y las restantes normas de derecho administrativo. Contra los acuerdos que pongan fin a la vía administrativa habrá lugar al recurso contencioso-administrativo conforme a lo dispuesto en la Ley reguladora de dicha jurisdicción.”

Como dice la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 junio 2007, recurso de casación 244/2006:

“Resulta claro en nuestro derecho que la Administración pública tiene, no solo la potestad sino también la prerrogativa de interpretación de los contratos, como reconoce el artículo 59 del texto refundido de la Ley vigente. Es claro por tanto que la Administración podía hacer válidamente la interpretación que llevó a cabo, y que ella es directamente ejecutiva y solo revisable por los Tribunales de Justicia si se demuestra que contraviene la Ley o que tiene carácter irracional o arbitrario. Ello no sucede en el presente caso, ya que la Sección entiende que la interpretación es conforme a derecho, y se atiene a las normas aplicables y al contrato de concesión sin incurrir en arbitrariedad o falta de racionalidad.”

Las cláusulas contractuales objeto de interpretación son la cláusula II, “Asegurado”, y la cláusula III, “Objeto del seguro”.

- De acuerdo con la cláusula II, tendrá la consideración de Asegurado:

“A) La Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

B) Los Organismos Autónomos dependientes de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, con excepción del Servicio Navarro de Salud y los Centros dependientes del mismo en los que respecta a la Responsabilidad Civil Profesional sanitaria.

C) El personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral y sus Organismos Autónomos estará constituido por los funcionarios en activo, los trabajadores y el personal eventual al servicio de dichas Instituciones.

A los efectos de este contrato de seguro ha de entenderse por funcionarios los definidos como tales en la legislación foral reguladora del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral. Adicionalmente se entenderán como tales a los becarios, personal en estancia formativa, becas, practicas, voluntarios y figuras análogas.

D) Los aspirantes que participen en pruebas selectivas de ingreso en la Administración Foral de Navarra y se encuentren realizando cursos de formación y/o de prácticas administrativas. Se exceptúa al Servicio Navarro de Salud y los Centros dependientes del mismo en lo que respecta a la Responsabilidad Civil Profesional Sanitaria.

E) Las personas físicas o jurídicas que, en cualquier momento de la vigencia de la póliza, tengan con la Administración de la Comunidad Foral de Navarra o de sus organismos autónomos una relación contractual no estatutaria ni laboral, en sus actuaciones por cuenta de aquellos.

F) Los titulares o Adjudicatarios de los cotos de caza, en relación a lo indicado en el apartado Riesgos Cubiertos.”

La cuestión planteada consiste en determinar si resulta conforme a derecho la interpretación que del contrato hace la Administración, considerando terceros, y por lo tanto, con derecho a indemnización, cuando proceda, en aplicación de la póliza suscrita con..., a aquellas personas que se encuentren en listas de contratación.

Para poder resolver esta cuestión debemos acudir a lo dispuesto en la cláusula anteriormente citada que determina quienes son asegurados.

Dentro de los supuestos previstos por la póliza como asegurado, no aparecen aquellas personas que sin haber sido todavía contratadas por la Administración, se encuentren en listas de espera para su contratación. Es decir, a estos afectados no podemos encuadrarlos en ninguna de las

definiciones que de funcionarios hace la póliza, ni en la de personal al servicio de la Administración, ni tampoco como aspirantes que participen en pruebas selectivas de ingreso y que se encuentren realizando pruebas de selección y/o formación, ni personas que tengan con la Administración ningún vínculo contractual ni relación laboral o estatutaria. Por lo tanto, se descarta que sean asegurados definidos o contemplados en la póliza, y por ello son terceros, lo que determina a todos los efectos que en el caso de que la Administración de la forma que fuera les cause un perjuicio, que no estén obligados a soportar, deberán ser indemnizados aplicándose la póliza suscrita con...

La Ley de Contrato de Seguro en su artículo 73, primer párrafo establece que “por el seguro de responsabilidad civil 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...”. Este precepto al delimitar el riesgo cubierto por el seguro, además de exigir que nos encontremos ante una deuda indemnizatoria de unos daños y perjuicios, establece que el acreedor de la prestación sea un tercero. Este tercero ha de ser quien ha sufrido los daños y perjuicios causados por el hecho previsto en el contrato de seguro y de cuyas consecuencias es civilmente responsable el asegurado, en este caso la Administración. A estos efectos hay que resaltar que ese tercero es la persona titular del derecho al resarcimiento frente al asegurado, en cuanto que es el perjudicado y así mismo que es ajeno en relación al contrato de seguro que vincula a la aseguradora con la Administración, en el sentido de que ha de ser una persona diferente del asegurado y con el que no le una ningún tipo de relación contractual.

El fondo del asunto estriba en determinar si las personas que conforman dichas listas tienen un vínculo contractual con la Administración. En sentido la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, de 17 de mayo de 2010, recurso de casación 123/2009, ha señalado en su fundamentación que “la actuación de la Administración en la gestión de las

“bolsas de trabajo” es previa al vínculo laboral, predominando en ella el carácter de poder público... por lo que la regulación por el derecho administrativo es prevalente en atención a la cualificada presencia de un interés general al que se conecta el ejercicio de una potestad administrativa”.

La Administración en las listas de contratación realiza una actividad pública, consistente en la gestión de las mismas a fin de cubrir las necesidades de personal que vayan surgiendo en los distintos servicios. La permanencia en dichas listas hasta el momento en el que firman el contrato e inician la prestación de sus servicios profesionales, no constituye ni da origen a relación contractual ni vínculo laboral alguno sino que lo que existe es una situación de expectativa de contratación, y por lo tanto, no pueden ser encuadrados dentro de la definición de asegurado en la póliza concertada, debiendo ser considerados terceros.

- La Cláusula III, “Objeto del seguro” establece:

“Bajo la presente póliza de responsabilidad Civil se garantizan las consecuencias económicas negativas que puedan afectar directa, solidaria o subsidiariamente al Asegurado, por daños o perjuicios corporales y/o materiales y/o daños consecuenciales o indirectos, causados por acción u omisión a terceros, en el ejercicio de su actividad. Asimismo, la póliza garantiza los perjuicios patrimoniales causados en el patrimonio de terceros que no sean consecuencia de un previo daño corporal y/o material y que sean derivados de errores u omisiones cometidos en el ejercicio de la actividad administrativa, así como a los derivados de la Responsabilidad Civil Publicitaria”.

En esta cláusula están delimitados, y en consecuencia, con cobertura dentro del contrato de seguro suscrito “los perjuicios patrimoniales causados en el patrimonio de terceros...y que sean derivados de errores u omisiones cometidos en el ejercicio de la actividad administrativa...”

Por lo que si en la gestión realizada por la Administración en dichas listas se produce alguna irregularidad, error u omisión que cause un perjuicio directo en alguno de los aspirantes a la contratación, siempre y cuando exista un nexo de causalidad entre la actividad administrativa y el daño causado, que éste sea evaluable económicamente, antijurídico y que el

perjudicado no tenga la obligación de soportarlo, es decir, que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 139 y siguientes de LRJ-PAC, nos encontraremos con un supuesto de responsabilidad patrimonial, por lo que... de acuerdo con el contrato suscrito y con lo preceptuado en la Ley de Contrato de Seguro, deberá responder como aseguradora de la Administración dentro de los límites pactados.

La interpretación que la Administración hace del contrato de seguro de responsabilidad civil patrimonial suscrito con la aseguradora, está sustentada en la literalidad del clausulado, basándose en la fundamentación jurídica oportuna y en la jurisprudencia de los Tribunales que amparan dicha interpretación, no extralimitándose en su potestad y respetando lo pactado entre las partes.

Por todo ello, este Consejo de Navarra considera que es conforme a derecho la interpretación contenida en la propuesta de resolución del recurso de alzada, así como la efectuada en la Orden Foral 68/2014, del que trae causa dicho recurso, al entender que no contraviene la ley, no resultando arbitraria ni irracional la interpretación que del clausulado de la póliza se efectúa.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera ajustada a derecho la interpretación del contrato de seguro de responsabilidad civil patrimonial suscrito entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y ... que efectúa la Orden Foral 68/2015, de 11 de marzo, de la Consejera de Economía, Hacienda, Industria y Empleo, por la que se ejerce la potestad de interpretación del contrato de seguro de responsabilidad civil patrimonial para la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, estableciéndose la consideración de terceros, a efectos de la Cláusula III "Objeto del seguro" de la Póliza, a las personas incluidas en las listas de contratación convocadas por ésta Administración.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.