

Las diligencias preliminares ante la jurisdicción civil para indagar la existencia de un contrato de seguro de responsabilidad civil de la Administración no interrumpen la prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración

14/10/2025

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección 5.ª

Sentencia 562/2025, de 13 de mayo de 2025

RECURSO DE CASACIÓN Núm: 6106/2023

Ponente Excmo. Sr. ANGELES HUET DE SANDE

En Madrid, a 13 de mayo de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. 6106/2023 interpuesto por doña Remedios (que actúa en su propio nombre y en el de su hija menor de edad Salome), representada por la procuradora doña Yolanda Corchero García y bajo la dirección letrada de don Rubén Darío Delgado Ortiz, frente a la sentencia de 13 de julio de 2023 dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en el recurso de apelación 65/2023, interpuesto frente a la sentencia de 24 de febrero de 2023 dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 1 de Mérida (PO 1657/2021).

Se ha personado como parte recurrida la Comunidad Autónoma de Extremadura representada y defendida por el letrado de la Junta de Extremadura.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.ª Ángeles Huet De Sande.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. En el recurso de apelación núm. 65/2023, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, con fecha 13 de julio de 2023, dictó sentencia cuyo fallo es del siguiente tenor:

“ESTIMAR el recurso de apelación interpuesto por el LETRADO DE LA JUNTA DE EXTREMADURA, en la representación procesal que ostenta, contra la sentencia n.º 66/2023, de fecha 24/02/2023, dictada por el Juzgado n.º 1 de Mérida en sus autos de PO 1657/2021, que REVOCAMOS, desestimando la demanda en reclamación de responsabilidad patrimonial sanitaria al entender que la acción estaba prescrita. Sin costas.”.

SEGUNDO. Contra la referida sentencia la representación procesal de doña Remedios (que actúa en su propio nombre y en el de su hija menor de edad Salome) preparó recurso de casación que por la Sala de instancia se tuvo por preparado mediante auto de 6 de septiembre de 2023, que, al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento a las partes.

TERCERO. Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, con fecha 18 de abril de 2024, dictó auto en cuya parte dispositiva se acuerda:

“1.º) Admitir el recurso de casación n.º 6106/2023 preparado por la representación procesal de D.ª Remedios frente a la sentencia n.º 349/2023, de 13 de julio, dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en sede de recurso de apelación n.º 65/2023, interpuesto por el Servicio Extremeño de salud (SES), frente a la sentencia 66/2023, de 24 de febrero, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo n.º 1 de Mérida, en el procedimiento ordinario n.º 1657/2021.

2.º) Declarar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en:

Determinar si en un procedimiento administrativo para exigir la responsabilidad patrimonial de la administración, la interposición de una solicitud de diligencias preliminares encaminadas a la obtención de las circunstancias de identificación de la entidad aseguradora con la que la administración demandada tiene concertado el seguro de responsabilidad por daños, produce efectos interruptivos de la prescripción de la acción para exigir responsabilidad patrimonial ex artículo 67 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación:

Artículos 67 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil; 24 y 106.2 de la Constitución Española y 76 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro.

Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 LJCA.

[...]”.

CUARTO. La representación procesal de doña Remedios, en su propio nombre y en el de su hija menor de edad, interpuso recurso de casación mediante escrito en el que termina suplicando a la Sala que:

“tenga por interpuesto RECURSO DE CASACIÓN frente a la sentencia 349/2023, dictada por la Sala C-A del TSJ de Extremadura (Cáceres), en fecha 13 de julio del año 2023, y previos los trámites legales oportunos, case la misma declarando:

I. Que la interposición de una demanda de diligencias preliminares, con la finalidad de conocer si una administración dispone de contrato de seguro y el contenido de la póliza (a fin de ejercitar la acción directa art. 76 LCS), produce efectos interruptivos de la prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial ex artículo 67 de la Ley 39/2015, cuando tras la sustanciación de las diligencias preliminares se conoce la inexistencia de seguro y/o la existencia de alguna cláusula limitativa que excluye la cobertura del siniestro por el que se pretende reclamar. Derivado de lo anterior, que se declare la inexistencia de prescripción en el presente procedimiento y, en consecuencia, que se resuelva sobre el fondo estimando íntegramente la demanda tal y como se refleja en la sentencia dictada por el Juzgado de C-A N.º 1 de Mérida. Subsidiariamente, que anulando la sentencia dictada por la Sala de lo C-A del TSJ de Extremadura se retrotraigan las actuaciones al momento de redacción de la sentencia por parte de la Sala, para que se pronuncie sobre el fondo del asunto.

II. Que se declare, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 217 LEC, que es a la Administración a la que corresponde probar la concurrencia de un hecho extintivo como es la prescripción (así como, en su caso, la determinación del *dies a quo*) y que la ausencia de practica da de prueba por parte de la misma no puede jugar en favor de la administración y en perjuicio del administrado. Anudado a lo anterior, y para el caso de que no se estimasen las pretensiones deducidas en los apartados I y II, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 217 de la LEC, y atendiendo al escrupuloso cumplimiento por esta representación de sus mandatos se fije como *dies a quo* el día 22 de abril del año 2022 y en consecuencia no se tenga por prescrita la acción y estime íntegramente la demanda formulada por esta parte.

Todo ello con imposición de los intereses correspondientes desde la fecha de interposición de la reclamación patrimonial, así como con imposición de las costas de primera instancia, de la apelación y del presente recuso.”.

QUINTO. La representación procesal de la Junta de Extremadura se opuso al recurso de casación interpuesto de contrario, ejercitando las siguientes pretensiones:

“[...] la Sala debe dar respuesta a la cuestión casacional necesitada de fijación de doctrina en el sentido de que la interposición de una solicitud de diligencias preliminares encaminadas a la obtención de las circunstancias de identificación de la entidad aseguradora con la que la administración demandada tiene concertado el seguro de responsabilidad por daños, no produce efectos interruptivos de la prescripción de la acción para exigir responsabilidad patrimonial ex artículo 67 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Y aplicada tal doctrina al caso de autos la Sala debe desestimar el recurso de casación interpuesto por la representación procesal de doña Remedios, contra la Sentencia número 349/2023, de 13 de julio, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, confirmándola en todos sus extremos.

3.º) Con carácter subsidiario.

De estimarse el recurso procede la devolución a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, para que por ésta se dicte una sentencia sobre el fondo que quedó sin juzgar al apreciarse la prescripción de la acción [...].”.

Y termina suplicando a la Sala que:

“[...] dicte sentencia por la que, desestimando el recurso de casación, se confirme en todos sus extremos la Sentencia de instancia e imponiendo a la recurrente las costas del presente proceso.”

SEXTO. Mediante providencia de 6 de marzo de 2025, se señaló el presente recurso para votación y fallo el día 6 de mayo de 2025, fecha en que tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. La sentencia recurrida.

El presente recurso de casación se interpone por doña Remedios (que actúa en su propio nombre y en el de su hija menor de edad Salome) frente a la sentencia de 13 de julio de 2023, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura por la que se estima el recurso de apelación interpuesto por el Servicio Extremeño de Salud (SES) frente a la sentencia de 24 de febrero de 2023, dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 1 de Mérida que se revoca.

La sentencia del Juzgado que la Sala de instancia revoca había estimado el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Sra. Remedios frente a la desestimación presunta de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada en fecha 30 de julio de 2018, frente al SES, condenando a dicho Servicio a abonar a la parte actora la cantidad de 861.834,01 euros por infracción de la *lex artis* en la atención sanitaria recibida por su hija de la que habrían resultado graves afectaciones visuales.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia aquí recurrida, por el contrario, desestima dicho recurso contencioso administrativo al considerar prescrita la acción ejercitada.

Tras la correspondiente valoración probatoria de las distintas circunstancias concurrentes en la atención médica recibida por la hija menor de la actora, fija la Sala de instancia el *dies a quo* para el cómputo del plazo de prescripción en el 31 de marzo de 2017, y considera que la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta el día 30 de julio de 2018 está incurso en prescripción al descartar que tuviera

efecto interruptivo la solicitud de diligencias preliminares presentada por la actora, con fecha 25 de octubre de 2017, ante la jurisdicción civil para conocer la posible existencia de un seguro de responsabilidad civil concertado por el SES.

Acerca de la posible interrupción de la prescripción como consecuencia de la interposición por la actora de la solicitud de diligencias preliminares ante la jurisdicción civil, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia establece en su fundamento quinto lo siguiente:

“Nos queda analizar los efectos interruptivos de la interposición de diligencias preliminares en vía civil, para cual no cabe sino acudir a la STS de 30 de junio de 2022, rec. 5031/2021 que fija como doctrina en interés casacional que "De conformidad con las sentencias que se acaban de recoger (en especial, SSTS de 2 de marzo de 2011 recurso de casación núm. 1860/2009- y 16 de diciembre de 2011 -recurso de casación núm. 2599/2007- debemos llegar a los siguientes pronunciamientos:

(I) la interposición de una diligencia preliminar para la obtención de la historia clínica no constituye una acción idónea a los efectos de interrumpir el plazo de prescripción de un año para reclamar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública por daños derivados de la actuación sanitaria.

(II) la presentación de un escrito limitado a comunicar la intención de interrumpir la prescripción mediante su presentación al amparo del artículo 1973 del Código Civil no puede determinar dicha interrupción en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública por daños derivados de la asistencia sanitaria, al no ser acción idónea para ello".

Y lo mismo cabe decir del objetivo de determinar si el SES tenía concertado un seguro de responsabilidad civil, por cuanto, tomando como referencia la STSJ de Castilla y León de 02 de diciembre de 2022, rec. 289/2021, la Compañía de seguros y Administración sanitaria responden solidariamente del daño causado al perjudicado pero esta solidaridad es de la llamada solidaridad impropia por cuanto dimana de la naturaleza del ilícito causante del daño y de la pluralidad de sujetos a los que el- perjudicado puede reclamar -así lo ha declarado con reiteración el Tribunal Supremo (Sala Civil) en sentencias como las de 17 de febrero de 1982, 8 de mayo y 22 de septiembre. de 1986, 24 de enero- de 1989 y 30 de noviembre de 2000, entre otras-. Y la eficacia interruptora prevista en el art. 1974 del CC es solo aplicable a los supuestos en los que entre los deudores existe una relación de solidaridad propia no impropia como es el caso. Conviene recordar aquí las sentencias del Tribunal Supremo (Sala Civil) de 14 de marzo de 2003, 5 Junio de 2003, 15-octubre-2008, 19-octubre-2007, y 27-junio-2006 o las de la Sala de lo Contencioso administrativo del TS de 6 y 13 de marzo de 2012, que, con cita de la de 12 de diciembre de 2011, en las que así se declara.

En definitiva, la interposición diligencias preliminares en vía civil para obtener la póliza de seguro y la historia clínica, era un acto superfluo e innecesario que no tiene efecto interruptivo de la prescripción respecto del SES, sin que, por tanto, la alegada actuación de falta de colaboración en la aportación de la documentación tenga efecto alguno a estos efectos.

La consecuencia de ello es la estimación del recurso y la consiguiente desestimación de la demanda rectora de los autos.”

SEGUNDO. El auto de admisión del recurso.

Precisa que la cuestión en la que aprecia interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si en un procedimiento administrativo para exigir la responsabilidad patrimonial de la administración, la interposición de una solicitud de diligencias preliminares encaminadas a la obtención de las circunstancias de identificación de la entidad aseguradora con la que la administración demandada tiene concertado el seguro de responsabilidad por daños, produce efectos interruptivos de la prescripción de la acción para exigir responsabilidad patrimonial ex artículo 67 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

E identifica como normas jurídicas que, en principio, debemos interpretar, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiera el debate finalmente trabado en el recurso, las siguientes: artículos 67 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas; 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil; 24 y 106.2 de la Constitución Española y 76 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de contrato de seguro.

TERCERO. El escrito de interposición.

Sus razonamientos son en suma los siguientes:

A.- Aclara la parte recurrente que, en momento alguno se sostiene que la formalización de una demanda de diligencias preliminares solicitando la exhibición del contrato de seguro (al amparo del artículo 256.1.5 de la LEC) sea necesaria para emprender una reclamación de responsabilidad patrimonial frente a una administración pública. Lo que la parte actora sostiene es que: para permitir el ejercicio de la acción directa prevenida en el artículo 76 de la LCS y, por ende, el acceso a la jurisdicción y a la tutela judicial efectiva (ex artículo 24 de la CE), resulta preciso conocer cuál es, en su caso, la aseguradora de la administración (y el contenido de la póliza) y el único instrumento legal para ello es la formalización de unas diligencias preliminares.

Por consiguiente, (al igual que ocurre con los sujetos privados) necesariamente deberá dotarse al procedimiento de diligencias preliminares instadas con tal fin frente a la Administración, del carácter interruptor de la prescripción, pues en ese caso (ejercicio de la acción directa) no puede en modo alguno considerarse como superfluo o innecesario el planteamiento de tal procedimiento, había cuenta de que el particular/administrado carece de otro cauce para determinar la legitimación pasiva del procedimiento que pretende iniciar.

Entiende la recurrente que las diligencias preliminares solicitando la exhibición del contrato de seguro no son necesarias para el ejercicio de una acción de responsabilidad patrimonial. Ahora bien, en caso de que la voluntad (y el derecho) del administrado sea ejercitar una acción directa frente al seguro de la administración y se tenga conocimiento en el seno de la tramitación de unas diligencias preliminares de la inexistencia de éste, no puede considerarse que se trate de un elemento inútil o innecesario y, por tanto, en aplicación del artículo 1973 del CC deben considerarse como válidas a efectos de interrumpir la prescripción.

Considera que si en el seno de las diligencias preliminares se hubiera tenido conocimiento de que el SES sí disponía de seguro que asegurase su responsabilidad civil, en ese caso, si se ejercitara la acción directa contra la aseguradora en la jurisdicción civil es obvio que las diligencias preliminares tendrían pleno efecto interruptivo de la prescripción ex artículo 1973 del CC; en cambio, si se ejercitara la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración, dichas diligencias preliminares habrían de considerarse como impertinentes, inútiles o innecesarias, pues es obvio que el conocimiento o no de la identidad de la entidad aseguradora resultaba irrelevante para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial, y en consecuencia, estaríamos ante uno de los supuestos en los que la jurisprudencia no dota del carácter interruptor de la prescripción de las diligencias preliminares.

Sin embargo -alega-, el caso que nos ocupa es distinto, pues aquí se acabó ejercitando la acción de responsabilidad patrimonial ante la inexistencia de seguro, circunstancia que se conoció precisamente durante la tramitación de las diligencias preliminares por lo que no cabe considerarlas como un instrumento inútil o innecesario.

Lo que no es acorde a Derecho -entiende- es que un procedimiento indispensable para el ejercicio de un derecho reconocido en el artículo 76 de la LCS no interrumpa la prescripción, dejando en manos del responsable del daño el posible advenimiento de la prescripción -al negarse a atender los requerimientos para que informe sobre la existencia de seguro-, so pena de que el particular, ante el

temor de que ello ocurra, se vea abocado a acudir a la vía administrativa, quedando por tanto vacío de contenido lo prevenido en el artículo 76 LCS.

En este caso la voluntad de la parte era la de ejercer la acción directa ante la jurisdicción civil, para lo cual era imprescindible conocer la existencia de un seguro y sólo ante la constatación de carencia de seguro por parte del SES decidió acudir a la vía administrativa, por eso no se puede considerar que las diligencias preliminares fueran innecesarias, impertinentes o superfluas. Ante la imposibilidad de conseguir una información esencial para el ejercicio de la acción directa ante la jurisdicción civil de otro modo que no fueran las citadas diligencias preliminares, no pueden considerarse éstas como superfluas o innecesarias.

Destaca, además que el SES ha actuado con mala fe o fraude de ley porque tardó once meses en informar en las diligencias preliminares de que no disponía de seguro.

Considera que la doctrina establecida en la sentencia de 30 de junio de 2022, citada por la Sala de instancia no es aplicable al supuesto debatido.

B.- Además, en cuanto a la determinación del día inicial del plazo de prescripción, entiende que correspondía a la Administración la carga de la prueba de un hecho extintivo (la prescripción) y, sin embargo, ninguna prueba propuso sobre este extremo ya que la única prueba practicada sobre el día de estabilización de las lesiones fue aportada por la parte actora y, a pesar de ello, la sentencia recurrida entiende fijada en una fecha distinta ese día inicial del ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial, desplazando indebidamente la carga de tal extremo en la actora y no en la Administración.

C.- Y, como dejamos expuesto en los antecedentes, concluye solicitando los siguientes pronunciamientos de la Sala:

“I. Que la interposición de una demanda de diligencias preliminares, con la finalidad de conocer si una administración dispone de contrato de seguro y el contenido de la póliza (a fin de ejercitar la acción directa art. 76 LCS), produce efectos interruptivos de la prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial ex artículo 67 de la Ley 39/2015, cuando tras la sustanciación de las diligencias preliminares se conoce la inexistencia de seguro y/o la existencia de alguna cláusula limitativa que excluye la cobertura del siniestro por el que se pretende reclamar. Derivado de lo anterior, que se declare la inexistencia de prescripción en el presente procedimiento y, en consecuencia, que se resuelva sobre el fondo estimando íntegramente la demanda tal y como se refleja en la sentencia dictada por el Juzgado de C-A N.º 1 de Mérida. Subsidiariamente, que anulando la sentencia dictada por la Sala de lo C-A del TSJ de Extremadura se retrotraigan las actuaciones al momento de redacción de la sentencia por parte de la Sala, para que se pronuncie sobre el fondo del asunto.

II. Que se declare, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 217 LEC, que es a la Administración a la que corresponde probar la concurrencia de un hecho extintivo como es la prescripción (así como, en su caso, la determinación del *dies a quo*) y que la ausencia de práctica de prueba por parte de la misma no puede jugar en favor de la administración y en perjuicio del administrado. Anudado a lo anterior, y para el caso de que no se estimasen las pretensiones deducidas en los apartados I y II, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 217 de la LEC, y atendiendo al escrupuloso cumplimiento por esta representación de sus mandatos se fije como *dies a quo* el día 22 de abril del año 2022 y en consecuencia no se tenga por prescrita la acción y estime íntegramente la demanda formulada por esta parte.

Todo ello con imposición de los intereses correspondientes desde la fecha de interposición de la reclamación patrimonial.”

CUARTO. El escrito de oposición.

Sus argumentos pueden resumirse en estos términos:

A.- Considera que estamos ante dos tipos de acciones totalmente diferenciadas y distintas: por un lado, está la acción de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, cuya revisión corresponde al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, y, por otro lado, está la acción directa contra a la aseguradora cuyo conocimiento corresponde al orden jurisdiccional civil. La acción directa es una acción autónoma e independiente de la que el perjudicado pueda tener frente al asegurado.

En este caso, como destaca la sentencia recurrida, estamos ante un supuesto de solidaridad impropia por lo que las actuaciones tendentes a ejercitar la acción directa frente al asegurador no producen efectos interruptivos respecto de la acción de responsabilidad patrimonial frente al asegurado, la Administración.

Considera que la recurrente debe aceptar las consecuencias de su actuar. Ella misma reconoce que no es necesario plantear una demanda de diligencias preliminares para interponer una reclamación de responsabilidad patrimonial por lo que tales diligencias deben calificarse de innecesarias y superfluas ya que su finalidad no es demandar a la Administración, sino a la aseguradora, y como entre ambas sólo existe una solidaridad impropia, no cabe atribuirles efectos interruptivos de la prescripción.

Además, resulta importante destacar que, según la jurisprudencia civil del Tribunal Supremo, las reclamaciones contra el asegurado (en este caso la Administración) interrumpen la prescripción frente a la aseguradora para el caso de que luego se ejercite frente a ésta la acción directa ex art. 76 de la LCS; en cambio, las reclamaciones frente a la aseguradora no producen efectos interruptivos de la acción frente al asegurado dada la opción elegida por el perjudicado (STS, Sala 1.ª, núm. 1219/2023, de 11 de septiembre, rec. 2642/2019, y sentencia de pleno 333/2022).

B.- Entiende que resulta de plena aplicación la doctrina establecida en la STS de 30 de junio de 2022, citada por la Sala de instancia ya que para ejercer la acción de responsabilidad patrimonial frente al SES no es necesario conocer si éste tiene concertada una póliza de seguro que cubra los posibles daños, basta ejercer la opción de presentar una reclamación de responsabilidad patrimonial, y será durante la instrucción cuando se puedan incorporar todos los medios de prueba, entre ellos, sin duda, estará si el SES tiene concertada una póliza de seguro.

Aquí lo que ha ocurrido es que la recurrente, de las opciones legales que tenía para reclamar los daños ante una posible mala praxis de los servicios médicos del SES, optó por la vía civil, presentando una demanda de diligencia preliminar para preparar el juicio contra la aseguradora del SES para ejercitar contra la misma la acción directa ex artículo 76 de la LCS, desechando la vía administrativa. Esta actuación debe calificarse de superflua e innecesaria para ejercer la acción de responsabilidad patrimonial frente al SES, por lo que en definitiva no constituye una acción idónea a los efectos de interrumpir el plazo prescripción de un año previsto en el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, para reclamar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública por daños derivados de la actuación sanitaria, en este caso del SES.

La acción de responsabilidad patrimonial de la Administración está totalmente diferenciada y es independiente de la acción directa ex art. 76 LCS, por ello, cuando el perjudicado opta por la vía civil, las actuaciones que realice en esta vía civil no producen efectos interruptivos sobre la prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración.

C.- En lo que respecta a la discusión sobre la determinación del día inicial y a la invocación del artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, alega que no ha habido vulneración alguna de dicho precepto ya que, en contra de lo alegado de contrario, la Administración sí ha desplegado prueba suficiente para acreditar la prescripción de la acción y, en concreto, sobre la fecha de estabilización de las lesiones por las que se reclama, consistente en todo el contenido del expediente administrativo y, en concreto, toda la historia clínica y los informes médicos que en ella constan. El razonamiento de la Sala de instancia

sobre tal extremo se basa en las pruebas obrantes en el expediente administrativo por lo que la Administración cumplió con las reglas de la carga de la prueba establecidas en el art. 217 LEC.

D.- Por todo ello, como quedó reflejado en los antecedentes, concluye que:

“[...] la Sala debe dar respuesta a la cuestión casacional necesitada de fijación de doctrina en el sentido de que la interposición de una solicitud de diligencias preliminares encaminadas a la obtención de las circunstancias de identificación de la entidad aseguradora con la que la administración demandada tiene concertado el seguro de responsabilidad por daños, no produce efectos interruptivos de la prescripción de la acción para exigir responsabilidad patrimonial ex artículo 67 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Y aplicada tal doctrina al caso de autos la Sala debe desestimar el recurso de casación interpuesto por la representación procesal de doña Remedios, contra la Sentencia número 349/2023, de 13 de julio, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, confirmándola en todos sus extremos.

3.º) Con carácter subsidiario.

De estimarse el recurso procede la devolución a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, para que por ésta se dicte una sentencia sobre el fondo que quedó sin juzgar al apreciarse la prescripción de la acción [...].”.

QUINTO. La cuestión que presenta interés casacional objetivo.

La cuestión en la que el auto de admisión ha apreciado interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si en un procedimiento administrativo para exigir la responsabilidad patrimonial de la Administración, la interposición de una solicitud de diligencias preliminares encaminadas a la obtención de las circunstancias de identificación de la entidad aseguradora con la que la Administración demandada pueda tener concertado un seguro de responsabilidad por daños produce efectos interruptivos de la prescripción de la acción para exigir responsabilidad patrimonial ex artículo 67 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

La respuesta a esta cuestión debe partir de la jurisprudencia uniforme de esta Sala -no cuestionada por las partes y recordada, entre otras muchas, en la sentencia de 30 de junio de 2022, rec. 5031/2021, citada en la sentencia recurrida-, conforme a la cual, la prescripción se interrumpe por cualquier acción que manifiestamente no sea inidónea o improcedente para reparar el daño o perjuicio frente a la Administración responsable, siempre que comporte una manifestación de la voluntad de hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de la Administración por alguna de las vías posibles para ello.

Por tanto, lo que se trata de determinar, en función de las circunstancias aquí concurrentes, es si una demanda de diligencias preliminares presentada por la actora ante la jurisdicción civil, al amparo del art. 256.1.5.º LEC, para conocer la posible existencia de un seguro de responsabilidad por daños concertado por la Administración, se puede considerar una acción que manifiestamente no sea inidónea, improcedente o superflua para obtener la reparación del daño frente a la Administración responsable.

Y sólo cabe responder que el objeto de las diligencias preliminares formuladas -indagar la posible existencia de un contrato de seguro de responsabilidad civil concertado por la Administración a la que se imputa el daño- no guarda relación con la acción cuya prescripción se analiza, dirigida a reclamar la responsabilidad patrimonial de la Administración, para cuyo ejercicio no constituye un requisito necesario conocer si la Administración a la que se imputa el daño tiene o no concertado un seguro de responsabilidad civil.

Se trata de acciones y responsabilidades diferentes y autónomas, aunque puedan ejercitarse conjuntamente: la primera, la acción directa frente a la aseguradora del art. 76 LCS, que nace para el perjudicado, indirectamente y por disposición legal, de un contrato, y la aquí cuestionada, dirigida frente a la Administración, que tiene como fuente su propia actuación antijurídica y la ley (arts. 9.3 y 106.2 CE, y arts. 32 y ss de la Ley 40/2015). La posibilidad de su ejercicio conjunto, que deriva de las previsiones contenidas en los arts. 9.4, párrafo segundo, LOPJ, y 2.e y 21.1.c LJCA no les priva de su naturaleza distinta, separada y autónoma, siendo una opción libre del perjudicado su ejercicio conjunto ante la jurisdicción contencioso administrativa o separado, sólo de la acción directa frente a la aseguradora, ante la jurisdicción civil. Ni para el ejercicio separado ante la jurisdicción civil de la acción directa frente a la aseguradora que deriva del contrato de seguro es requisito necesario haber accionado previamente frente a la Administración, ni para reclamar frente a la Administración es requisito necesario conocer la existencia de un contrato de seguro ni la interposición conjunta de la reclamación administrativa frente a la Administración y la aseguradora ni, tampoco, tras la desestimación de la vía administrativa, es obligado demandar conjuntamente a la compañía aseguradora junto con la Administración. Se trata de dos acciones autónomas e independientes, aunque puedan ejercitarse conjuntamente.

En efecto, como la propia actora reconoce y se explica por la jurisprudencia (SSTS, 1.ª, de 5 de junio de 2019, rec. 2992/2016 o de 5 de octubre de 2020, rec. 5207/2020, y las que allí se mencionan) ante un evento dañoso producido en el curso de la actividad de los servicios públicos, del juego conjunto de los arts. 32 y ss de la Ley 40/2015, 9.4 LOPJ, 2.e y 21.1.c LJCA, y art. 76 LCS, resultan las siguientes vías por las que puede optar el perjudicado: (i) ejercer la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración mediante el agotamiento de la correspondiente vía administrativa y, ante su desestimación, presentar demanda ante la jurisdicción contencioso administrativa, bien solamente frente a la Administración bien conjuntamente contra la compañía aseguradora de ésta; o (ii) prescindir de la vía administrativa y demandar solamente a la compañía aseguradora ante la jurisdicción civil, ejercitando contra ella la acción directa del art. 76 LCS. Sólo en este último caso el conocimiento de la existencia de un contrato de seguro y su alcance resulta un requisito necesario para el ejercicio de la acción ante la jurisdicción civil. Por ello, la formulación de diligencias preliminares destinadas a conocer este extremo sólo atribuye efectos interruptivos de la prescripción de la acción directamente ejercitada contra la aseguradora, pero no de la acción ejercitada contra la Administración a la que se imputa el daño cuya fuente de responsabilidad es ajena al contrato de seguro que pueda, o no, tener concertado.

Este carácter autónomo e independiente de ambas acciones se explica por la jurisprudencia de la Sala Primera de este Tribunal de la que resulta exponente la sentencia de dicha Sala de 11 de septiembre de 2023, rec, 2642/2019, acertadamente citada por el Letrado de la Junta de Extremadura en su escrito de oposición al recurso de casación:

“[...] para la decisión del recurso es necesario distinguir sendos planos. El primero de ellos, es el que deriva de la existencia de un contrato de seguro, conforme al cual la interrupción de la prescripción mediante reclamación extrajudicial contra el asegurado afecta directamente a la aseguradora, puesto que ésta debe hacer honor al compromiso adquirido con su cliente de garantizarle la indemnidad patrimonial por mor de los daños causados a terceros dentro de los límites del contrato suscrito (arts. 73 y 76 LCS). El otro nace de las reclamaciones extrajudiciales practicadas, exclusivamente, contra la compañía de seguros, y su efecto de interrupción de la prescripción de la acción que compete a la víctima frente a los causantes del siniestro.

Con respecto a este segundo plano de la cuestión controvertida, hemos señalado en la sentencia de pleno 332/2022, de 27 de abril, que las reclamaciones extrajudiciales dirigidas únicamente contra la compañía de seguros no producían los efectos de interrumpir la prescripción de la acción contra el asegurado dada la opción elegida por el perjudicado. Y así en la precitada resolución señalamos que:

"En la sentencia del pleno de esta sala 503/2017, de 15 de septiembre, dijimos que no podía producir efectos interruptivos de la prescripción para el asegurado la reclamación extrajudicial dirigida exclusivamente frente a su aseguradora.

Y en la sentencia, también de pleno, 321/2019, de 5 de junio, realizamos, recordando los hitos más relevantes de la doctrina jurisprudencial sobre la acción directa, entre otras, las siguientes declaraciones: (i) que es una acción autónoma e independiente de la que puede tener el perjudicado frente al asegurado; (ii) que implica un derecho propio, sustantivo y procesal, del perjudicado frente al asegurador; (iii) y que este derecho del tercero a exigir del asegurador la obligación de indemnizar no es el mismo que el que tiene dicho tercero para exigir la indemnización del asegurado, causante del daño, lo que significa que el perjudicado tiene dos derechos a los que corresponden en el lado pasivo dos obligaciones diferentes: la del asegurado causante del daño (que nace del hecho ilícito en el ámbito extracontractual o el contractual) y la del asegurador (que también surge de ese mismo hecho ilícito, pero que presupone la existencia de un contrato de seguro y que está sometida al régimen especial del artículo 76 LCS).

Tratándose de acciones, derechos y obligaciones diferentes no hay razón para concluir que las reclamaciones extrajudiciales que se dirigen tan solo a la aseguradora con efectos interruptivos de la prescripción frente a ella, cuya responsabilidad es directa, deban producir los mismos efectos interruptivos también frente al asegurado".

La circunstancia -en la que incide la recurrente- de no existir en este caso contrato de seguro concertado por la Administración a la que se imputa el daño, puesta de manifiesto como resultado de las diligencias preliminares por ella formuladas, es irrelevante porque la existencia o inexistencia de dicho contrato en nada afectaba a la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración que aquí se enjuicia para cuyo ejercicio no era necesario conocer la existencia de dicho contrato, tratándose, por tanto, de una actuación superflua o innecesaria para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial aquí debatida.

La decisión de la perjudicada de formular diligencias preliminares para identificar la existencia de un posible contrato de seguro con la finalidad, expresamente reconocida en el escrito de interposición, de ejercer separadamente la acción directa frente a la aseguradora ante la jurisdicción civil se debió exclusivamente a su libre voluntad de opción entre dos acciones independientes y autónomas, ya que nada le impedía presentar reclamación frente a la Administración para lo que no era en absoluto necesario el conocimiento de la existencia de dicho contrato ni, por tanto, la formulación de diligencias preliminares para averiguarlo.

SEXTO. La interpretación que fija esta sentencia.

A la vista de las anteriores consideraciones, podemos ya dar respuesta a la cuestión en la que la Sección de admisión ha apreciado interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en el siguiente sentido:

En un procedimiento administrativo para exigir la responsabilidad patrimonial de la Administración, la interposición de una solicitud de diligencias preliminares ante la jurisdicción civil (art. 256.1.5.º LEC) encaminadas a la obtención de las circunstancias de identificación de la entidad aseguradora con la que la Administración demandada pueda tener concertado un seguro de responsabilidad por daños no produce efectos interruptivos de la prescripción de la acción para exigir responsabilidad patrimonial ex artículo 67 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

SÉPTIMO. Aplicación de los anteriores razonamientos a la sentencia recurrida.

Mas allá de las consideraciones no del todo precisas realizadas en la sentencia recurrida en torno a la solidaridad impropia -que es la relación que vincula a los que concurren a la producción de un daño, pero no la que vincula a la compañía aseguradora y al asegurado en el seguro de responsabilidad civil (sentencia de la Sala Primera núm. 294/2022, de 6 de abril, citada en la anteriormente mencionada de 11 de septiembre de 2023)-, la conclusión a la que ha llegado la Sala de instancia debe considerarse ajustada a la doctrina que acabamos de establecer al haber rechazado que las diligencias preliminares formuladas por la recurrente -para conocer la existencia de un posible contrato de seguro de responsabilidad civil que pudiera haber concertado la Administración causante del daño- tuvieran efecto interruptivo de la prescripción de la acción para exigir la responsabilidad patrimonial posteriormente ejercitada, calificando, acertadamente, dicha actuación de superflua e innecesaria.

Sin que pueda abordarse la pretensión de la recurrente que cuestiona la fecha fijada en la sentencia recurrida como día inicial del cómputo del plazo de prescripción, no sólo por no haberse apreciado en ello interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia -sin duda por su carácter eminentemente casuístico-, sino también por tratarse de una mera apreciación fáctica -y ajena, por tanto al recurso de casación- a la que ha llegado la Sala de instancia tras una valoración, razonable y no arbitraria, de la prueba obrante en autos constituida, no sólo por los informes aportados por la interesada, sino también por toda la documentación clínica e informes médicos obrantes en el expediente administrativo.

Por lo tanto, la sentencia recurrida debe ser confirmada sin que pueda prosperar el recurso de casación contra ella interpuesto.

OCTAVO. Pronunciamiento sobre costas.

No ha lugar a la imposición de las costas de este recurso al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes, de manera que, como determina el art. 93.4 LJCA, cada parte abonara las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Primero. Fijar como criterio interpretativo aplicable a la cuestión que precisó el auto de admisión el reflejado en el fundamento de derecho sexto de esta sentencia.

Segundo. No haber lugar al recurso de casación interpuesto por doña Remedios contra la sentencia de 13 de julio de 2023, dictada en el recurso de apelación núm. 65/2023, por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura.

Tercero. Sin imposición de las costas causadas en este recurso de casación.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.