



## ANTECEDENTES

**PRIMERO.**- En sentencia nº 408, de 30 de noviembre de 1994, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia acordó estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por C., S.L., contra el Decreto de la Alcaldía del Ayuntamiento de Fortuna de 12 de agosto de 1991 y la resolución desestimatoria del recurso de reposición interpuesto contra aquél, anulando dichos actos. El citado Decreto había acordado la suspensión de las obras de construcción de dieciocho viviendas de protección oficial, por entender que no se ajustaban al proyecto para el que otorgó licencia. La citada sentencia basa su fallo en el hecho de considerar acreditado que las obras se ajustaban a dicha licencia.

**SEGUNDO.**- En sentencia nº 720, de 18 de octubre de 2001, la citada Sala acordó estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por C., S.L., contra la resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Fortuna de 28 de julio de 1997 que acordó no iniciar el procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial instado por aquélla, anulando dicho acto y condenando al Ayuntamiento a indemnizar a la actora "*en la cantidad de 13.350.043 ptas., por los daños y perjuicios que le produjo como consecuencia de la suspensión de las obras referidas en los fundamentos jurídicos de la presente resolución*" (obras suspendidas por el Decreto de 12 de agosto, antes citado), "*la cual deberá ser incrementada con los intereses legales de demora correspondientes contados desde la fecha de la reclamación (5 de marzo de 1998) hasta su pago efectivo*".

**TERCERO.**- Con fecha 8 de febrero de 2002, D. F. J. O. M., como letrado del citado Ayuntamiento, según expresa, notifica un escrito a P. E., sociedad anónima de seguros y reaseguros, en el que pone en conocimiento de la misma las sentencias citadas, adjuntando, según afirma, copia de la segunda, manifestándole su firmeza y considerando que el perjuicio patrimonial causado por el Ayuntamiento a C., S.L., declarado por dicha sentencia, está incluido entre los riesgos cubiertos por su póliza nº 20.014.921.7 que, según afirma, se encontraba en vigor en 1991, año en el que se dictó el Decreto de suspensión de las obras. Tal escrito se notifica a la aseguradora para que le comunique en el plazo de diez días "*si tienen intención de hacerse cargo del siniestro, estando dispuesto a remitirles cuanta información y documentación precisen para el estudio del asunto, entendiendo que, de no obtener respuesta de su parte en el plazo indicado, rechazan el siniestro, en cuyo caso se interpondrá de inmediato la reclamación judicial correspondiente*".

**CUARTO.**- Mediante escrito fechado el 15 de febrero de 2002, la aseguradora contesta al Ayuntamiento lo siguiente:

*"En contestación a su escrito del 5 de los corrientes debemos significarle, en base a la representación que nos manifiesta tiene otorgada, que la reclamación que nos formula al amparo de la póliza de responsabilidad civil nº 20.014.921.7, no tiene cobertura por la misma toda vez que, como bien señala en su comentado escrito, haciendo lectura íntegra del objeto del seguro: "la Compañía garantiza el pago de las indemnizaciones pecuniarias de las que el Ayuntamiento resulte civil y legalmente responsable, a causa de .... y perjuicios patrimoniales*

consecutivos...".

*Como quiera que no existe un daño material previo al perjuicio patrimonial, no puede entenderse garantizado el hecho que nos formula".*

**QUINTO.-** Obra en el expediente remitido copia de las condiciones generales y especiales anexas a un documento denominado "Proyecto de seguro de responsabilidad civil" fechado el 12 de abril de 1989, cuyo contenido, en lo que interesa, se analizará en las Consideraciones del Dictamen.

**SEXTO.-** Mediante oficio registrado en este Consejo el 18 de junio de 2002, el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Fortuna nos dirige un oficio en el que, tras exponer sucintamente los antecedentes del caso, solicita Dictamen "relativo a la posible cobertura por la póliza de responsabilidad civil suscrita con la C. P. E. del hecho causante (Decreto de la Alcaldía de 12 de agosto de 1991) de los daños y perjuicios que este Ayuntamiento hubo de indemnizar a la mercantil C., S.L.", acompañando la documentación a la que se ha hecho referencia en los epígrafes precedentes.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

## **CONSIDERACIONES**

### **PRIMERA.- Carácter del Dictamen.**

El presente Dictamen se emite con carácter facultativo, al versar sobre un supuesto que no se encuentra incluido entre los de consulta preceptiva previstos en el artículo 12 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia. La consulta tiene su amparo en la facultad que a tal efecto reconoce a los Ayuntamientos de la Región, a través de sus Alcaldes, el artículo 11 de la referida Ley.

### **SEGUNDA.- Cuestiones formales.**

Se advierte la omisión del extracto e índice del expediente remitido, así como su compulsa, exigido todo ello, incluso para las consultas facultativas, por el artículo 46.2 del Decreto nº 15/1998, de 2 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

Sin embargo, no se considera preceptivo el informe previsto en el artículo 54.3 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprobó el Texto Refundido de las Disposiciones Legales en Materia de Régimen Local, porque el mismo debe emitirse sobre una concreta propuesta de acuerdo para ejercitar acciones judiciales, previamente a su elevación al órgano competente para acordar su ejercicio, y en el presente caso no se ha llegado a formular dicha propuesta, pues se nos consulta acerca de la posible cobertura de una póliza de seguros sobre unos determinados hechos, como elemento de juicio previo para decidir si se formula la referida propuesta. Lo dicho sirve, no obstante, para recordar la necesidad de que el órgano competente deba emitir dicho informe en el supuesto de que se formule efectivamente propuesta de ejercicio de acciones.

### **TERCERA.- Objeto de la consulta**

Como se desprende de los Antecedentes, el objeto de la consulta se ciñe a determinar si el hecho consistente en la suspensión municipal de las obras de construcción que llevaba a cabo una empresa privada (suspensión fundamentada en el ejercicio de las potestades municipales de disciplina urbanística) puede considerarse incluido entre los hechos (o "riesgos") cubiertos por la póliza de seguro cuyas condiciones generales y particulares nos adjunta el Ayuntamiento.

Para abordar tal cuestión es necesario analizar el ámbito temporal y objetivo de la póliza en cuestión, lo que pasa a efectuarse seguidamente.

### **CUARTA.- Ámbito temporal de la póliza.**

Partiendo del hecho, no acreditado en el expediente, pero afirmado por el Ayuntamiento y no discutido por la aseguradora, de que la póliza cuya condiciones generales y particulares se nos adjunta estaba vigente durante el año 1991, hemos de comenzar señalando que, en la medida en que el hecho o riesgo productor de los daños fue la suspensión de unas obras de construcción de unos edificios, acordada por Decreto del Alcalde de 12 de agosto de 1991, tal suspensión se produjo efectivamente desde que el Decreto se notificase a la empresa constructora, lo que hay que presumir que fuera en ese año 1991, y duró hasta el 22 de julio de 1993, según expresa el Fundamento Jurídico Primero de la citada sentencia de 18 de octubre de 2001.

El artículo preliminar de las condiciones generales de la póliza, en el epígrafe dedicado al concepto de siniestro, segundo párrafo, dispone que "*se considerará que constituye un solo y único siniestro el acontecimiento o serie de acontecimientos dañosos debidos a una misma causa original con independencia del número de reclamantes o reclamaciones formuladas*". Quiere ello decir que, comenzando el evento dañoso, la suspensión de las obras, en 1991 (año en el que, conforme a lo presupuesto, estaba vigente la póliza en cuestión), desde el punto de vista temporal ésta cubriría los daños producidos, que comenzaron en 1991 y se extendieron hasta la cesación de la suspensión municipal que, como hemos dicho, acaeció el 22 de julio de 1993.

#### **QUINTA.- Ámbito objetivo de la póliza.**

Delimitado el lapso de tiempo durante el cual el riesgo estaba cubierto por la póliza en cuestión, se trata ahora de determinar qué clase de riesgos o hechos dañosos estaban cubiertos por aquélla.

A este respecto, la aseguradora viene a alegar que, conforme a la condición especial 1.1 del seguro, se garantizaba el pago de indemnizaciones pecuniarias de las que el Ayuntamiento resultara civil y legalmente responsable a causa de los "*daños personales, materiales y perjuicios patrimoniales consecutivos*", entendiendo que "*como quiera que no existe un daño material previo al perjuicio patrimonial, no puede entenderse garantizado el hecho que nos formula*".

Quiere decirse, pues, que la aseguradora considera: a) que los únicos hechos o riesgos cubiertos eran aquéllos que causaran daños "*personales*" y "*materiales*" (en la definición que de éstos se contiene en las condiciones generales y que ahora analizaremos), y que se garantizaba el pago de los perjuicios patrimoniales que fueran consecuencia directa de tales daños; y b) que la suspensión de las obras no ha producido daños "*personales*" y "*materiales*", por lo que no hay perjuicio patrimonial que deba cubrir la póliza.

A la vista de las condiciones generales y particulares de la póliza, hay que afirmar que es correcta la afirmación recogida en la letra a) anterior, pero no la de la letra b), como vamos a ver.

En efecto, tiene razón la aseguradora cuando afirma que los únicos hechos o riesgos cubiertos por la póliza son los que causen daños personales o materiales y que lo garantizado es el perjuicio económico dianante de tales daños; la condición particular 1.1 de la póliza se refiere a "*daños personales, materiales y perjuicios patrimoniales consecutivos*"; esta última expresión ("*perjuicios consecutivos*") queda clara al comprobar en las condiciones generales que por "*perjuicio*" se entiende "*la pérdida económica consecuencia directa de los daños personales o materiales sufridos por el reclamante de dicha pérdida*". En el mismo sentido, en el artículo 1.1. de dichas condiciones generales se establece que lo asegurado es la responsabilidad que pueda derivarse "*como consecuencia de los daños y perjuicios causados involuntariamente a terceros por hechos que derivan del riesgo especificado en la presente póliza*".

Quiere decirse, pues, que para determinar su ámbito objetivo de cobertura, la póliza establece que los únicos hechos o riesgos cubiertos son los que produzcan daños "personales" o "materiales" en la definición que de éstos da la propia póliza. Así lo recuerda el punto 2.5 de las condiciones particulares, por el que quedan excluidos los *"perjuicios que no sean consecuencia directa de un daño amparado por el seguro, así como los daños morales"*.

Así pues, la cuestión clave es determinar qué se entiende por daños "personales" y "materiales", y la respuesta la da las condiciones generales de la póliza, a cuyo tenor, daño personal es toda *"lesión corporal o muerte, causados a personas físicas"* (salvo daño moral, según vimos). Y por daño material ha de entenderse *"el daño, deterioro o destrucción de una cosa, así como el daño ocasionado a los animales"*. Se trata, pues, de un seguro de responsabilidad civil que asegura determinados eventos dañosos, pero no todos los que tengan origen en la actuación municipal y de los que ésta sea responsable. Esta limitación en la previsión de los riesgos cubiertos, por referencia a la clase de daños que produzcan, es perfectamente lícita a tenor de lo dispuesto en el artículo 73, primer párrafo, de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro. Así, el *"hecho previsto en el contrato"* a que se refiere este precepto es aquél que realice el Ayuntamiento y sea susceptible de generar unos determinados daños, los previstos en la póliza, y no otros, como por otra parte es usual en la práctica mercantil.

Aplicando lo anterior al caso que nos ocupa, resulta que no está cubierto el daño consistente en el mayor coste que la suspensión de las obras causó a la empresa, ya sea por incremento del precio de materiales o salarios o por mayor pago de intereses del préstamo que tenía concertado al efecto, ni el eventual lucro cesante que dejara de percibir por el retraso en la finalización de las obras, ya que no son daños materiales tal y como los delimita la póliza. Sin embargo, la sentencia de 18 de octubre de 2001, en su Fundamento Jurídico Quinto, segundo párrafo, señala que, conforme al dictamen pericial emitido al efecto, se causaron *"perjuicios objetivos como consecuencia del deterioro de los materiales acopiados"*, y este deterioro sí es un daño material cubierto por la póliza, pues el Ayuntamiento tuvo que indemnizar a la empresa, entre otros conceptos, por éste. En este punto, pues, no tiene razón la aseguradora al manifestar que no hay daños materiales cubiertos por la póliza.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

## CONCLUSIÓN

**ÚNICA.**- La póliza de seguro cuyo ámbito de cobertura es objeto de consulta y Dictamen, cubre y garantiza el pago de la parte de indemnización que el Ayuntamiento de Fortuna tuvo que satisfacer al perjudicado en concepto de daños y perjuicios por el deterioro de los materiales acopiados causados por la suspensión de las obras, durante el período que va de la notificación del Decreto de 12 de agosto de 1991 hasta el 22 de julio de 1993, a cuyo efecto deberá atenerse a la valoración que de esta concreta partida de daños consignó el dictamen pericial a que se refiere la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia nº 720, de 18 de octubre de 2001, cantidad a la que habrá que añadir la parte proporcional de los intereses satisfechos por el Ayuntamiento a que se refiere dicha sentencia; y todo ello hasta el límite cuantitativo asegurado y con exclusión de la cantidad establecida como franquicia en la póliza. No obstante, V.E. resolverá.