

Dictamen nº: **655/21**  
Consulta: **Consejera de Medio Ambiente, Vivienda y  
Agricultura**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **21.12.21**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 21 de diciembre de 2021, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por Allianz Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A., sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos, por dos robos en las instalaciones aseguradas - planta de cogeneración con turbina de gas “La Paloma”-, como consecuencia de la deficiente labor de vigilancia y seguridad llevada a cabo por el Canal de Isabel II en dichas instalaciones.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 21 de junio de 2020 Allianz Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A. presentó en el registro electrónico de la entonces, Vicepresidencia, Consejería de Deportes y Transparencia y Portavocía del Gobierno un escrito solicitando el inicio de expediente de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos por su asegurada, la empresa Valdemingómez, 2000, S.A., por dos robos sufridos en la planta de cogeneración con turbina de gas “La Paloma”-, como

consecuencia de la deficiente labor de vigilancia y seguridad llevada a cabo por el Canal de Isabel II en dichas instalaciones (folios 10 a 26 del expediente administrativo).

Según refiere en su escrito, en el marco del Convenio suscrito por el Ayuntamiento de Madrid, la Comunidad de Madrid y Canal de Isabel II para la encomienda de gestión de los servicios de saneamiento (servicios de alcantarillado y depuración en el término municipal de Madrid) y para la gestión de aguas depuradas, el Ayuntamiento de Madrid cedió al Canal de Isabel II el uso de las infraestructuras de su titularidad y, en concreto, de la planta de cogeneración “La Paloma”, cita en la calle Cañada Real Las Merinas, carretera N-III, km. 14.

Expone que el Canal de Isabel II subcontrató a varias empresas para prestar los servicios encomendados y que una de las citadas empresas era su asegurada, la mercantil Valdemingómez 2000, S.A. a la que subcontrató para el mantenimiento y explotación de la citada planta de cogeneración.

El escrito de reclamación explica cómo el día 16 de julio de 2019 se produjo un siniestro de robo en las citadas instalaciones, en el que personas desconocidas sustrajeron dos mangueras industriales flexibles de cableado de la línea de media tensión enterrada y entubada de suministro al transformador del sistema de captación de agua para riego desde EDAR SUR hasta el vertedero de Valdemingómez.

Asimismo, poco más de un mes después, se produjo un nuevo robo en las mismas instalaciones, resultando sustraídas nuevamente varias mangueras industriales flexibles de cableado de la línea de media tensión enterrada y entubada de suministro al transformador del sistema de captación de agua para riego desde EDAR SUR hasta el vertedero de Valdemingómez.

La entidad reclamante dice que, en el cumplimiento de sus obligaciones contractuales, procedió a indemnizar a la empresa asegurada, una vez deducidas las correspondientes franquicias, con la cantidad de 14.942,74 € por el siniestro de robo ocurrido en el mes de julio de 2019 y con la cantidad de 32.571,35 € por el siniestro de robo ocurrido en el mes de agosto de 2019.

Alega que los daños sufridos *“se han producido como consecuencia de la deficiente labor de vigilancia y seguridad llevada a cabo por el Canal de Isabel II a través de una empresa subcontratada”*.

Según el escrito de reclamación:

*“Tal como consta en los informes periciales que hemos acompañado, en la planta de cogeneración existían medidas de seguridad contratadas por el Canal de Isabel II, consistentes en vigilancia 24 horas de la totalidad de las instalaciones, existiendo además instalado un circuito de videovigilancia con grabado de imágenes. Medidas todas ellas contratadas y gestionadas por el Canal de Isabel II.*

*No obstante, lo anterior, los autores de ambos robos cortaron el vallado perimetral e introdujeron algún vehículo motorizado con total impunidad y sin que nadie se percatara de ello, pues el robo no fue detectado hasta que el asegurado de Allianz se percató del error en el funcionamiento del sistema de bombeo.*

*Toda vez que dichos servicios de seguridad y vigilancia son prestados por el Canal de Isabel II a través de una empresa subcontratada por ella, y habiendo resultado claramente deficientes e insuficientes las medidas de seguridad implantadas, formulamos la presente reclamación de responsabilidad patrimonial sin perjuicio de las posibles acciones de repetición que*

*el Canal de Isabel II puede ejercitar frente a la empresa de seguridad por él contratada”.*

Solicita una indemnización de 47.514,09 € que es el importe total de las indemnizaciones abonadas a su abonado. Propone como prueba que se aporte el contrato suscrito entre Canal de Isabel II y su asegurada, así como el suscrito entre Canal de Isabel II y la empresa responsable de la seguridad y vigilancia de la planta de cogeneración “La Paloma”. Acompaña con su escrito copia de una escritura de apoderamiento a favor de la firmante del mismo, copia del Convenio de encomienda de gestión de los servicios de saneamiento entre el Ayuntamiento de Madrid, la Comunidad Autónoma de Madrid y el Canal de Isabel II suscrito el día 29 de noviembre de 2005 con Addenda de 26 de diciembre de 2007, copia de la póliza contratada con la empresa Valdemingómez 2000, S.A. e informe pericial de 24 de febrero de 2020 sobre el siniestro y el importe de la indemnización que debía percibir la empresa asegurada. Este informe incorpora las denuncias presentadas por la asegurada ante la Policía Nacional por los robos sufridos, fotografías, planos, facturas y certificaciones que han sido utilizados para la elaboración del mismo (folios 27 a 175).

**SEGUNDO.-** A causa de la referida reclamación se instruyó un procedimiento de responsabilidad patrimonial del que constituyen aspectos a destacar en su tramitación, los siguientes:

Con fecha 3 de diciembre de 2020, el instructor del procedimiento informa a la entidad reclamante sobre la incoación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, plazo de resolución del procedimiento, acuerda tener por reproducida la prueba documental y pericial aportada con el escrito de reclamación inicial y admitir la prueba documental solicitada por la reclamante, pidiendo, asimismo, al Área de Seguros y Riesgos de Canal de Isabel II, S.A. el expediente de reclamación de responsabilidad patrimonial así como informe sobre la

valoración económica de los daños que se dicen sufridos por la reclamante.

Con fecha 3 de febrero de 2021 el Área de Seguros y Riesgos remite informe pericial de 11 de enero de 2021 que declara que los precios utilizados por el informe pericial de parte “*se ajustan a valores del mercado, sin poder discernir si lo establecido en el presupuesto es necesario cambiar y/o reparar*”.

También se remite un correo electrónico del jefe de Área de Depuración Cuenca Manzanares de la Subdirección de Depuración y Medio Ambiente que dice:

*“Canal de Isabel II no tiene ninguna relación contractual con la empresa Valdemingómez 2000 SL.*

*Canal de Isabel II gestiona la edar Sur conforme lo establecido en la Encomienda de Gestión firmada con la CAM y el Ayuntamiento de Madrid. En esta Encomienda no aparece nada relativo a la empresa Valdemingómez 2000 SL.*

*Existen unas instalaciones que son operadas y mantenidas por la empresa Valdemingómez 2000 SL en el interior de la parcela ocupada por la edar Sur. Así nos lo encontramos en 2006.*

*Desconozco los términos de la relación entre la empresa Valdemingómez 2000 SL y el Ayuntamiento de Madrid.*

*En ningún momento hemos recibido por parte del Ayuntamiento de Madrid la instrucción de velar por la vigilancia y la seguridad de las instalaciones competencia de la empresa Valdemingómez 2000 SL.*

*En definitiva, estas instalaciones no son competencia de la Encomienda de Gestión. Se trata de una incomodidad que debemos soportar y sobre la que no tenemos ninguna capacidad de acción. Tampoco tenemos ningún deber, salvo darles permiso de acceso para que realicen el mantenimiento de sus instalaciones”.*

Se ha remitido también copia del contrato firmado el día 22 de agosto de 2019 por el subdirector de Contratación de Canal de Isabel II, S.A. y la empresa ILUNION SEGURIDAD, S.A. denominado “Servicios de seguridad y servicios auxiliares en edificios de oficinas centrales e instalaciones exteriores de Canal de Isabel II, S.A. y gestión de proyectos”, lote 2.

Con fecha 11 de junio de 2021 el jefe de Área de Seguridad Operativa emite informe en relación con los hechos objeto de reclamación en el que manifiesta que, de acuerdo con el pliego de prescripciones técnicas, el servicio de seguridad que debe prestarse en el EDAR SUR es de un vigilante sin arma en horario de 07:00 a 19:00 horas, todos los días del año y un vigilante armado en horario de 19:00 horas a 07:00 horas, todos los días del año.

Dado que la función de este servicio es la del control de accesos a la instalación, éste carece de vehículo puesto que no realiza rondas de vigilancia por el perímetro de la instalación.

El informe señala que la planta cogeneradora “La Paloma” no figura entre las instalaciones licitadas en el expediente 231/2018 anteriormente descrito.

En relación con la empresa asegurada por la reclamante el informe del Área de Seguridad Operativa dice:

*“(…) tampoco tiene constancia de que la empresa VALDEMINGOMEZ 2000, S.A. pertenezca a CYII, siquiera sea*

*subcontrata suya, por lo que, conforme al “Artículo 38. Prestación de los servicios de seguridad privada”, de la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada, CYII no puede prestar servicios de seguridad privada a VALDEMINGOMEZ 2000, S.A., ya que dichos servicios solo pueden ser prestados por empresas de seguridad conforme a las estipulaciones de un contrato (...).*

*- Los sucesos de robo relatados en el apartado “CUARTO” del capítulo de “HECHOS” de la citada reclamación, en ningún momento han sido comunicados por VALDEMINGOMEZ 2000, S.A. al servicio de seguridad del control de accesos de la instalación, al Área de Seguridad Operativa y/o a la Dirección de Seguridad de CYII.*

*- (...) la EDAR SUR carece de “circuito de videovigilancia con grabado de imágenes”, al menos que éste haya sido instalado por la Dirección de Seguridad de CYII, por ende, es imposible que sea gestionado por CYII (...)*

*- Hay que puntualizar que tanto en el Convenio de Encomienda de Gestión de los Servicios de Saneamiento suscrito entre el Ayuntamiento de Madrid, la Comunidad de Madrid y el CYII, como en la Adenda al citado Convenio, figura exigencia alguna a CYII para el establecimiento de servicios de seguridad en las instalaciones objeto de dichos documentos”.*

Tras la incorporación de los anteriores informes, se ha concedido trámite de audiencia a la entidad reclamante y al Ayuntamiento de Madrid, con fecha 18 de junio de 2021.

La entidad reclamante solicitó la entrega de diversos documentos, sin que haya formulado alegaciones.

El día 19 de agosto de 2021 la directora general del Parque Tecnológico de Valdemingómez del Ayuntamiento de Madrid solicita copia del expediente y ampliación del plazo para hacer alegaciones.

Con fecha 30 de agosto de 2021 se da traslado a la directora general del Parque Tecnológico de Valdemingómez de la documentación solicitada y se le comunica que no es posible acceder a la solicitud de ampliación del plazo al haberse formulado una vez expirado el plazo para hacer alegaciones, pues el trámite de audiencia consta que fue notificado el día 21 de junio de 2021.

Finalmente, con fecha 29 de octubre de 2021, se formula propuesta de resolución por el instructor del procedimiento con el visto bueno del director gerente de Canal de Isabel II Ente Público en la que se considera que no existe relación de causalidad toda vez que esta entidad no tiene ninguna relación contractual con la empresa asegurada por la reclamante, sin que se haya recibido por parte del ayuntamiento la instrucción de velar por la vigilancia y la seguridad de las instalaciones competencia de la empresa Valdemingómez 2000, S.L., manifestando, además, su disconformidad con la valoración de los daños, al no ser posible discernir en las facturas qué gastos de los satisfechos por la aseguradora eran necesarios cambiar y/o reparar.

**TERCERO.-** La consejera de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura ha solicitado el dictamen por medio de escrito que ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora el 19 de noviembre de 2021, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada en el Pleno de la Comisión en su sesión de 21 de diciembre de 2021.

El escrito solicitando el dictamen preceptivo fue acompañado de la documentación que se consideró suficiente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

### **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello, según el artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA).

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23 del ROFCJA.

**SEGUNDA.-** La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada según consta en los antecedentes, se regula en la LPAC de conformidad con su artículo 1.1 con las particularidades previstas para los procedimientos de responsabilidad patrimonial en los artículos 67, 81 y 91. Su regulación debe completarse con lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo, LRJSP), cuyo capítulo IV del título preliminar se ocupa de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

La sociedad reclamante ostenta legitimación activa al amparo del artículo 4 de la LPAC en relación con el artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), al haberse subrogado en la posición jurídica de su asegurado, auténtico perjudicado por el siniestro consistente en el robo de determinado

material en las instalaciones de la planta de cogeneración con turbina de gas “La Paloma”. En este sentido, cabe recordar que el artículo 43 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, establece que *“el asegurador, una vez pagada la indemnización, podrá ejercitar los derechos y las acciones que por razón del siniestro correspondieran al asegurado frente a las personas responsables del mismo, hasta el límite de la indemnización”*. La entidad reclamante ha acreditado el pago de 47.514,09 € que es el importe total de las indemnizaciones abonadas a la entidad asegurada, por lo que está legitimada para reclamar.

El Canal de Isabel II es la entidad responsable de los servicios de explotación y mantenimiento de la estación depuradora de aguas residuales Sur (EDAR SUR) en cuyas instalaciones se encuentra la planta de cogeneración con turbina de gas “La Paloma” donde se produjo el robo, por lo que puede admitirse la legitimación pasiva de esta empresa pública.

En cuanto al plazo, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, a tenor del artículo 67.1 de la LPAC, tienen un plazo de prescripción de un año desde la producción del hecho que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo.

En el caso sujeto a examen, los robos indemnizados por la empresa reclamante se produjeron los días 16 de julio y 21 de agosto del año 2019, por lo que la reclamación presentada el día 21 de junio de 2020 está formulada en plazo.

Respecto a la tramitación del procedimiento se ha solicitado el informe del servicio al que se imputa la producción del daño al amparo del artículo 81 de la LPAC, y se ha evacuado el trámite de audiencia de acuerdo con el artículo 82 de la LPAC. Finalmente se ha redactado la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada.

Cabe concluir, por tanto, que la instrucción del expediente ha sido completa, sin que se haya omitido ningún trámite que tenga carácter esencial o que resulte imprescindible para resolver.

**TERCERA.-** Como es sabido, la responsabilidad patrimonial de la Administración se rige por el artículo 106.2 de la Constitución Española a cuyo tenor: *“Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”*. El desarrollo legal de este precepto se encuentra contenido actualmente en la LRJSP completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la ya citada LPAC.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2018 (recurso 2006/2016) recoge lo siguiente a propósito de las características del sistema de responsabilidad patrimonial:

*“(...) el art. 139 de la LRJAP y PAC, establece, en sintonía con el art. 106.2 de la CE , un sistema de responsabilidad patrimonial : a) unitario: rige para todas las Administraciones; b) general: abarca toda la actividad -por acción u omisión- derivada del funcionamiento de los servicios públicos, tanto si éstos incumben a los poderes públicos, como si son los particulares los que llevan a cabo actividades públicas que el ordenamiento jurídico considera de interés general; c) de responsabilidad directa: la Administración responde directamente, sin perjuicio de una eventual y posterior acción de regreso contra quienes hubieran incurrido en dolo, culpa, o negligencia grave; d) objetiva, prescinde de la idea de culpa, por lo que, además de erigirse la causalidad en pilar esencial del sistema, es preciso que el daño sea la materialización de un riesgo jurídicamente relevante creado por el servicio público; y, e) tiende a la reparación integral”.*

Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son precisos los siguientes requisitos: a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas. b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterándolo, en el nexo causal. c) Ausencia de fuerza mayor. d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

**CUARTA.-** En primer lugar ha de examinarse si se ha acreditado la existencia de un daño partiendo de que es doctrina reiterada, tanto de los órganos consultivos como de los tribunales de justicia, el que, conforme el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la carga de la prueba de los requisitos de la responsabilidad patrimonial corresponde a quien reclama sin perjuicio de las modulaciones que establece dicho precepto.

La entidad reclamante alega como daños las cantidades que ha tenido que abonar a su asegurado, al estar cubierto por una póliza que incluía entre los posibles riesgos, el robo en el objeto asegurado, esto es, la planta de cogeneración con turbina de gas “La Paloma”. Constan en el expediente copia de las dos transferencias ordenadas por la reclamante a favor de la empresa asegurada en concepto de indemnización por los dos siniestros sufridos en sus instalaciones.

Acreditada la realidad de los daños, resulta necesario examinar la concurrencia de relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos prestados por la entidad Canal de Isabel II, así como la antijuricidad del daño.

La entidad reclamante sostiene que los daños sufridos son consecuencia de una deficiente labor de vigilancia y seguridad que corresponde al Canal de Isabel II, de acuerdo con el Convenio de Encomienda de Gestión de los Servicios de Saneamiento suscrito entre el Ayuntamiento de Madrid, la Comunidad de Madrid y el Canal de Isabel II y, en concreto, en las instalaciones de la planta de cogeneración “La Paloma” y que esta entidad tiene subcontratada con un tercero. La reclamante propone como prueba copia del contrato suscrito por Canal de Isabel II y la empresa adjudicataria del contrato de seguridad y vigilancia de la citada planta de cogeneración.

En la instrucción del procedimiento se ha incorporado el contrato suscrito por Canal de Isabel II, S.A. con una empresa para la prestación de servicios de seguridad y servicios auxiliares en edificios de oficinas centrales e instalaciones exteriores de Canal de Isabel II, S.A. y gestión de proyectos, lote 2, que tenía por objeto todas las instalaciones técnicas exteriores y patrullas de vigilancia relacionadas entre las que figuran relacionadas el EDAR SUR.

De acuerdo con el informe del jefe de Área de Seguridad Operativa de Canal de Isabel II, S.A., el anexo II del Pliego de Prescripciones Técnicas del citado contrato establece que el servicio que debe prestarse en el EDAR SUR consistente en un vigilante sin arma en horario de 07:00 a 19:00 horas, todos los días del año y un vigilante armado en horario de 19:00 horas a 07:00 horas, todos los días del día, sin la exigencia de vehículos de seguridad, al tratarse de un servicio de control de accesos a la instalación, sin que se realicen rondas de vigilancia por el perímetro de la instalación. Además, el informe puntualiza que, ni en el Convenio de Encomienda de Gestión de los Servicios de Saneamiento, ni en la Addenda al citado convenio, figura exigencia alguna para el Canal de Isabel II para el establecimiento de servicios de seguridad en las instalaciones.

Por su parte, según resulta del informe del jefe de Área de Depuración Cuenca del Manzanares de la Subdirección de Depuración y Medio Ambiente, en el interior de la parcela ocupada por la EDAR SUR existen unas instalaciones operadas y mantenidas por la empresa VALDEMINGOMEZ 2000, S.L., asegurada de la entidad reclamante, sin relación contractual con Canal de Isabel II. Según el citado informe, estas instalaciones no son competencia de la Encomienda de Gestión y *“se trata de una incomodidad que debemos soportar y sobre la que no tenemos ninguna capacidad de acción. Tampoco tenemos ningún deber, salvo darles permiso de acceso para que realicen el mantenimiento de sus instalaciones”*.

De la documentación existente en el expediente no resulta acreditado que el Canal de Isabel II deba prestar un servicio de vigilancia en las instalaciones de la empresa asegurada cuya omisión pueda fundamentar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración. Los daños sufridos por la empresa no han sido causados por Canal de Isabel II, sino que han sido cometidos por terceros, de manera que no existe relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos. Es la empresa asegurada la que debía haber establecido o contratado un servicio de seguridad de sus instalaciones para impedir los robos, sin que, por otro lado, conste que el Canal de Isabel II hubiera impedido el acceso al personal de la empresa asegurada para realizar funciones de vigilancia y seguridad.

Por otro, si la empresa asegurada no decidió implantar un servicio de seguridad en sus instalaciones, confiando en el servicio de seguridad contratado por Canal de Isabel II en las instalaciones del EDAR SUR, está obligada a soportar los daños sufridos.

En mérito a cuanto antecede la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial al no existir relación de causalidad ni concurrir la antijuridicidad del daño.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 21 de diciembre de 2021

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 655/21

Excma. Sra. Consejera de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura

C/ Alcalá nº 16 - 28014 Madrid