

Dictamen nº: **472/18**  
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **31.10.18**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 31 de octubre de 2018, emitido ante la consulta formulada por la alcaldesa de Madrid, a través del vicepresidente, consejero de Presidencia y portavoz del Gobierno, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por Lease Plan Servicios S.A. (en adelante, “*la reclamante*”), por los perjuicios ocasionados a un vehículo de su propiedad al incendiarse un contenedor de papel.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 26 de octubre de 2016 tuvo entrada en una Oficina de Registro Municipal una reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por una letrada del ICAM en representación de la reclamante, solicitando una indemnización por los perjuicios ocasionados el día 6 de agosto de 2016 a un vehículo propiedad de su representada cuando se hallaba correctamente estacionado a la altura del nº 60 de la calle Apóstol Santiago al propagarse el incendio de un contenedor de papel que se encontraba junto al vehículo.

Refiere, que los bomberos acudieron a sofocar el incendio cuyo informe transcribe y adjunta, pero que no intervino la Policía Municipal. También refiere, que los hechos fueron denunciados el día 7 de agosto de 2016 por el conductor habitual del vehículo en la Comisaría de Ciudad Lineal.

Valora los daños en 30.673,50 euros.

El escrito de reclamación se acompaña con diversa documentación: un poder general para pleitos, copia del permiso de circulación, informe del Servicio de Bomberos, informe de la Policía Municipal, copia de la denuncia presentada, informe de peritación del vehículo acompañado de fotografías de una furgoneta y un contenedor y justificante de retirada del vehículo del lugar de los hechos.

Según se desprende del informe del Servicio de Bomberos, el día 6 de agosto de 2016, los bomberos acudieron a la calle Apóstol Santiago nº 56 donde encuentran un contenedor de papel y vidrio ardiendo en la vía pública “*enganchándose también una furgoneta que se encuentra estacionada junto al contenedor. Tras apagarlo, abrimos la furgoneta para terminar de sofocar las llamas y lo ponemos en conocimiento de la Policía Municipal*”. En el informe se identifica el vehículo siniestrado y en cuanto a su origen “*se desconoce*”. En los archivos de la Policía Municipal de Madrid no se encuentran antecedentes de accidente de tráfico con implicación del vehículo siniestrado.

**SEGUNDO.-** Presentada la reclamación anterior se inicia expediente de responsabilidad patrimonial al amparo de lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

Consta en el expediente que se notificó a la reclamante el inicio del procedimiento y se le requirió para que completara la reclamación aportando copia de la póliza de seguros del vehículo siniestrado y

fotocopia del recibo de pago de la prima anual, fotocopia de la tarjeta de inspección técnica de vehículos en vigor, indicación de si el vehículo había sido dado de baja tras el siniestro y, en su caso, copia de diligencias o atestados instruidos así como, cualquier otro medio de prueba del que pretendiera valerse

Dicho requerimiento fue cumplimentado por la reclamante mediante escrito presentado el 2 de febrero de 2017 en el que indicaba que el vehículo siniestrado se había vendido por lo que desconocía si se encontraba de baja. Indicaba también, que por los mismos hechos no se seguía ninguna otra reclamación civil, penal o administrativa, y adjuntaba, la póliza del seguro del vehículo siniestrado, la copia del recibo del pago de la prima (ilegible) y la factura de venta del vehículo.

Se ha incorporado al expediente el informe de la Policía Municipal de 21 de abril de 2017, en el que se informa que el día 6 de agosto de 2016, a las 21:39 horas, en la calle Apóstol Santiago nº 60 hubo una actuación policial “*con motivo de requerimiento de Emisora Directora, ya que se está quemando un contenedor de cartón en el lugar de los hechos. Que el incendio se extiende al vehículo Renault Trafit, con matrícula (...), cuya propiedad pertenece a la empresa Lease Plan Servicios S.A. siendo imposible contactar para informarles de lo acontecido. Que al punto acude el parque 2º de bomberos que sofocan el incendio del contenedor y del vehículo. El incendio ha causado daños en toda la zona del maletero del vehículo*”.

Obra en el folio 62 un oficio del Departamento de Recogida de Residuos de 9 de mayo de 2017 para adjuntar un informe de la empresa concesionaria del servicio de instalación y mantenimiento de recipientes destinados a papel-cartón y vidrio, en el que se expresa: “*Les comunicamos que el punto de autoinflamación según Norma ASTME 1929 del material de fabricación de los contenedores de recogida de*

*residuos sólidos urbanos es superior a 350°C, por lo que hace imposible sin la intervención de terceros su autodestrucción.*

*Teniendo esta mercantil el cometido del mantenimiento, reparación y reposición de contenedores y analizando los datos registrados en nuestra base de datos paso a valorar los daños ocasionados en dos contenedores repuestos por quemados en la Avda. Apostol Santiago, 60:*

*Vol. Uds.      TOTAL*

*Suministro, transporte e instalación 3.000L 2 1.640,72 €”*

Consta en el expediente que contra la desestimación presunta de la reclamación presentada se sigue el Procedimiento Ordinario 251/2018, en el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Madrid.

Se ha conferido trámite de audiencia a la interesada, a la empresa adjudicataria del contrato de contenerización para la recogida selectiva de residuos en la zona periférica de la Ciudad de Madrid y a su compañía aseguradora.

Figura en el expediente que la citada empresa, previa comparecencia, formuló alegaciones en las que en síntesis rechaza que los daños que se reclaman sean consecuencia del funcionamiento del servicio municipal de instalación y mantenimiento de recipientes normalizados de recogida de basuras y alega que los recipientes colocados en la vía pública no son autoinflamables a temperaturas ambientales por lo que no pueden arder sin la intervención de terceros elementos o personas, y que los materiales con los que están construidos no provocan combustión ni ignición alguna si no hay una causa externa. También manifiesta, que la sociedad ha resultado perjudicada por la destrucción de dos recipientes que precisan su reposición y cuyo coste asciende a 1.640,72 euros.

También formula alegaciones su compañía aseguradora para negar la responsabilidad de la empresa encargada de la contenerización para la recogida selectiva de residuos en la zona periférica de la Ciudad de Madrid al considerar que el incendio del contenedor se debió a un acto vandálico cometido por un tercero que rompe el nexo causal.

No consta en el expediente que la mercantil haya presentado alegaciones.

Finalmente, con fecha 20 de agosto de 2018 se dictó propuesta de resolución para desestimar la reclamación presentada al considerar que la reclamante no ha acreditado que los servicios municipales intervenientes hubieran debido de desarrollar una prestación del servicio o una actividad de prevención que, en su caso, hubiera podido evitar el siniestro, ni probado una actuación omisiva por parte del titular del servicio, entendiendo acreditada la ruptura del nexo causal por la intervención del tercero/s desconocidos.

**TERCERO.-** La Alcaldía de Madrid, a través de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno, remite solicitud de dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora con registro de entrada en este órgano el día 3 de octubre de 2018.

Ha correspondido la solicitud de consulta del presente expediente, por reparto de asuntos a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 31 de octubre de 2018.

El escrito de solicitud de dictamen preceptivo está acompañado de documentación, adecuadamente numerada y foliada, que se considera 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, de 28 de diciembre, al tratarse de una reclamación de responsabilidad patrimonial superior a 15.000 €, y la solicitud se efectúa por la Alcaldía de Madrid, órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (en adelante, ROFJCA).

**SEGUNDA.-** La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada, según consta en los antecedentes, ha de ajustarse a lo dispuesto en la LPAC y a las previsiones de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP).

La reclamante ostenta legitimación activa al amparo del artículo 32.1 de la LRJSP como propietaria del vehículo siniestrado, según figura en el permiso de circulación aportado. La representación resulta acreditada con la escritura de apoderamiento.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid en cuanto titular de la competencia de protección civil, protección y prevención de incendios, y servicios de recogida de residuos de la vía pública ex artículo 25.2.b) y f) de Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL),

títulos competenciales que justifican la interposición de la reclamación contra el Ayuntamiento.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67.1 de la LPAC, el derecho a reclamar frente a la Administración Pública prescribe al año de producirse el hecho que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En el presente caso, la reclamación se interpuso el 26 de octubre de 2016 y los hechos tuvieron lugar el 6 de agosto de 2016, por lo que la reclamación está presentada en plazo.

En cuanto al procedimiento, se ha instruido por el órgano peticionario del dictamen cumpliendo los trámites preceptivos previstos en la legislación mencionada. Tal como ha sido expuesto, se ha requerido al reclamante la subsanación de la reclamación, se ha incorporado el informe de la Policía Municipal y se ha recabado el informe del servicio al que se imputa la producción del daño tal como exige el artículo 81.1 de la LPAC, se ha otorgado el trámite de audiencia a todos los interesados en el procedimiento, y finalmente se ha dictado propuesta de resolución.

**TERCERA.-** La responsabilidad patrimonial del Estado se recoge en el art. 106.2 de la Constitución, que garantiza el derecho de los particulares a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, en los términos establecidos por la ley, previsión desarrollada por la LRJSP completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la ya citada LPAC.

Según una constante y reiterada jurisprudencia, de la que puede destacarse la sentencia del Tribunal Supremo de 6 de abril de 2016 (recurso 2611/2014), la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas debe reunir los siguientes requisitos:

- a) 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 de los servicios públicos en una relación directa, inmediata y exclusiva de causa-efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando el nexo causal. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2007 (Recurso 10231/2003), con cita de otras muchas declara que *“es doctrina jurisprudencial consolidada la que sostiene la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado, o la de un tercero, la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público (Sentencias, entre otras, de 21 de marzo, 23 de mayo, 10 de octubre y 25 de noviembre de 1995, 25 de noviembre y 2 de diciembre de 1996 , 16 de noviembre de 1998, 20 de febrero, 13 de marzo y 29 de marzo de 1999)”*.
- c) Ausencia de fuerza mayor;
- d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

Sin embargo, el sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas no implica convertir a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo. Por ello, para que el daño resulte imputable a la Administración competente será necesario que ésta haya incurrido, por acción u omisión, en una vulneración de los estándares de seguridad generalmente aplicables, en

función de las circunstancias concurrentes y del nivel de exigencia de la conciencia social en un determinado sector de actividad.

**CUARTA.-** Aplicada la anterior doctrina al presente caso, a la vista del informe del Servicio de Bomberos, aportado por la reclamante, del informe de la Policía Municipal, y de la factura de reparación de daños del vehículo, se entiende acreditada la realidad del daño.

Señalado lo anterior la cuestión se centra en dilucidar si el daño es imputable al funcionamiento de los servicios públicos municipales. Como es sabido, corresponde al reclamante probar el nexo causal o relación causa efecto entre el resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público que, para el caso que nos ocupa, supone que le incumbe probar las circunstancias fácticas en que se produjo el incendio y que los daños sufridos son consecuencia del mal funcionamiento del servicio de recogida de residuos o del servicio de extinción de incendios. Acreditados estos extremos, y en virtud del principio de responsabilidad objetiva que rige en materia de responsabilidad patrimonial administrativa, la carga de la prueba se desplaza hacia la Administración que debe probar las causas de exoneración, como puedan ser la culpa exclusiva de la víctima, la concurrencia de otros posibles factores que hayan podido influir en la causación de los hechos o la existencia de fuerza mayor.

En el presente supuesto, sin embargo, el reclamante no ha acreditado ni el origen del incendio ni que los daños sufridos fueran imputables al funcionamiento de los servicios municipales, mientras que el Ayuntamiento de Madrid ha acreditado un funcionamiento razonable de sus servicios públicos.

En efecto, el incendio no se produce por la actuación del Ayuntamiento; ni como consecuencia de la prestación del servicio de recogida de basura, ni como consecuencia del deficiente mantenimiento

o medidas de seguridad de los contenedores, ni por la actuación de los bomberos que intervinieron en su extinción.

En el caso que nos ocupa, el origen del incendio es desconocido, debiendo imputarse presumiblemente a actos de terceros, habiendo cumplido la administración municipal con el estándar adecuado de calidad del servicio de limpieza y recogida de residuos, en tanto que el punto de autoinflamación de los contenedores de recogida de residuos sólidos urbanos es superior a 350°C, según consta en el informe obrante en el expediente, lo que asegura el carácter ignífugo de estos.

Cabe, destacar que tal como ha declarado la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en sentencia de 18 de marzo de 2004 “*la mera titularidad municipal de un contenedor de basuras no supone un funcionamiento anormal del servicio público cuando el origen del incendio es desconocido; ni siquiera cabe hablar de responsabilidad por funcionamiento normal, pues ello requiere que exista caso fortuito, y no es posible hablar de caso fortuito cuando el accidente no es inherente a la prestación del servicio público de limpieza urbana de residuos ni de mantenimiento de las vías públicas (art.25.2.d y I de la Ley 7/85 de 2 de abril (RCL 1985, 799, 1372) de Bases del Régimen local), antes bien, su origen es imprevisible, como ha ocurrido en autos*”.

Por su parte, el Tribunal Supremo, en Sentencia de 29 de marzo de 1999 (RJ 1999/3241) expresa que “*la doctrina jurisprudencial consolidada mantiene la exoneración de responsabilidad de la Administración pública cuando fue la conducta del perjudicado o de un tercero la única determinante del daño producido, aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público (sentencias, entre otras de 21 de marzo, 23 de mayo, 10 de octubre y 25 de noviembre de 1995 (RJ 1995/1981, RJ 1995/4220, RJ 1995/7049 y RJ 1995/9501), 25 de noviembre y 2 de diciembre de 1996 (RJ 1996/8074 y RJ 1996/8754),*

*16 de noviembre de 1998, 20 de febrero y 13 de marzo de 1999).* Igualmente, en Sentencia de 6 de octubre de 2003 (RJ 2003/9127) exonera de responsabilidad a la Administración argumentando que “*el resultado dañoso causado, que provino exclusivamente de la acción ilegítima de terceros ajenos a la propia Administración pública, y como tal únicos responsables de lo acontecido, contra los que podrán dirigir las oportunas responsabilidades los perjudicados*”.

Cuestión similar se trató por el extinto Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, entre otros, en su Dictamen 386/10, de 10 de noviembre, con el criterio de inexistencia de nexo causal que sostiene esta Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

En consecuencia, no cabe afirmar que los daños y perjuicios cuya indemnización se reclama, se hayan producido como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público municipal. No concurre, por consiguiente, el requisito del nexo causal entre el daño producido y el funcionamiento del servicio público municipal necesario para la declaración de la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Madrid.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada al no quedar acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

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 31 de octubre de 2018

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 472/18

Excma. Sra. Alcaldesa de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid