

Dictamen n^o: **187/09**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **15.04.09**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 15 de abril de 2009, sobre consulta formulada por el Vicealcalde de Madrid (por delegación del Alcalde mediante Decreto de 1 de septiembre de 2008), a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, al amparo del artículo 13.1.f).1^o de su Ley Reguladora, 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto antes referido y promovido por S.R.R. y T.O.L., por los daños y perjuicios causados por la deficiente actuación del servicio de extinción de incendios del Ayuntamiento de Madrid en la sofocación del incendio de la vivienda sita en la calle A número aaa, de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por escrito dirigido al Ayuntamiento de Madrid, registrado el 23 de julio de 2008 se reclama responsabilidad patrimonial del referido Ayuntamiento por los daños y perjuicios ocasionados el día 2 de febrero de 2008, en la vivienda de los reclamantes toda vez que declarándose un incendio en la misma, los reclamantes sufrieron la total pérdida del inmueble debido, a su juicio, al retraso del Servicio de Extinción de Incendios, solicitando por ello en concepto de indemnización, la cantidad de seiscientos tres mil noventa y dos euros con noventa y ocho céntimos (603.092,98 €), de los cuales cinco mil euros (5.000 €) corresponden al daño moral sufrido quinientos ochenta mil seiscientos

setenta y dos euros con ochenta céntimos (580.672,80 €) por el valor de construcción de la vivienda y diecisiete mil cuatrocientos veinte euros con dieciocho céntimos (17.420,18 €) por la destrucción del mobiliario y ajuar existentes en la vivienda, más los intereses legales que se devenguen.

Se adjunta a la reclamación nota simple del Registro de la Propiedad número 35, de Madrid; volante de empadronamiento del reclamante; certificación literal de inscripción de matrimonio en el Registro Civil de Madrid; informe del Servicio 112; cinco actas notariales de manifestaciones efectuadas por distintos testigos de los hechos, informe de la central de alarmas de la empresa de seguridad que los reclamantes tenían contratada; parte de intervención del Servicio de Extinción de Incendios del Ayuntamiento de Madrid; itinerario con distancia y tiempo ofrecido por un conocido buscador de rutas de Internet; diversas fotografías del estado en el que quedó la vivienda tras el incendio; informe de tasación de la vivienda efectuada a fecha de 13 de septiembre de 2005; copia del recibo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles correspondiente a la anualidad de 2007; Acuerdo de la Gerencia Regional del Catastro, de Madrid, de modificación de la descripción catastral del inmueble; e informe médico sobre el estado de gestación de la reclamante en la fecha de acaecimiento de los hechos.

SEGUNDO.- De la documentación obrante en el expediente se derivan los siguientes hechos:

En la madrugada del día 2 de febrero de 2008, el reclamante, que se encontraba en su vivienda, se percató sobre las 1:25 ó 1:30 horas, según sus alegaciones, de que se había desatado un incendio en el piso superior de la misma, por causas que se desconocen.

Según informe del Servicio de Emergencias 112 obrante al folio 16 del expediente, a las 1:39 horas del día 2 de febrero de 2008 el reclamante

efectúa una llamada al teléfono 112 informando del incendio en una casa de madera indicando la calle y número en la que encuentra situada la misma. La comunicación se cortó y el operador de emergencias rellamó, encontrándose ocupado en ese momento el teléfono del comunicante. Con los datos recibidos desde el Servicio de Emergencias 112 se avisó a las 1:40 horas a los Bomberos del Ayuntamiento de Madrid.

A las 1:44 horas se recibió en el teléfono 112 una nueva llamada facilitando más datos: que se trataba de una casa de madera canadiense, de dos alturas y que no había nadie en su interior.

Sobre las 2:00 horas, según la versión de los reclamantes y algunos testigos, se personó una dotación de la Policía Nacional y un poco más tarde, según indican los primeros, otra de la Policía Municipal, así como del SUMA.

Un matrimonio vecino de los reclamantes de la misma calle declara en acta notarial que se apercebieron sobre las 1:30 horas de la existencia del incendio, personándose en la vivienda del reclamante. Cuando llegaron vieron a éste sacando a unos caballos de sus cuadras, no pudiendo entrar en la vivienda para sofocar el fuego. Sobre las 2:00 horas se personó una patrulla de la Policía Nacional y sobre las 2:40 horas llegó un coche de los bomberos. Sobre las 9:00 horas se percataron de que el incendio se reavivó y al poco llegaron los bomberos para apagar el conato de incendio (folio 17).

Otro vecino residente en la misma calle declara ante notario que se percató sobre las 2:00 horas de la existencia del incendio y se personó en la vivienda para ayudar. A esa hora ya había varias personas particulares que se habían acercado para intentar sofocar el incendio y también sobre esa hora se personó una patrulla de la Policía Nacional, llegando un coche de los bomberos sobre las 2:40 horas. Una vez apagado el incendio se fue a su

casa, pero alrededor de las 9:00 horas se reavivó el incendio, acudiendo los bomberos para apagarlo (folio 21).

Otro vecino de calle próxima pudo ver sobre las 2:15 ó 2:20 horas cómo llegó un camión-bomba de los bomberos y las luces encendidas que, por sus dimensiones, no pudo entrar en el túnel que da acceso a la calle donde se encontraba situada la vivienda incendiada, por lo que procedió a dar media vuelta (folio 19).

Unos amigos de los reclamantes declararon en acta notarial que cuando se personaron en el domicilio de los reclamantes, sobre las 2:40 ó 2:45 horas todavía no estaban los bomberos, aunque sí la Policía Nacional (folio 23).

Otro amigo declara ante notario que sobre las 2:00 horas del día del incendio recibió una llamada de su esposa indicándole que la casa de su amigo estaba ardiendo y que acudiera corriendo. Sobre las 2:20 horas, a unos 3 kilómetros de la casa vio un camión de bomberos parado con las luces de avería iluminando y cuando llegó a la vivienda incendiada, sobre las 2:30 ó 2:40 horas aún no habían llegado los bomberos (folio 25).

TERCERO.- Ante la reclamación se incoa procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración. Con fecha 14 de agosto de 2008 se requiere a los reclamantes para que completen su solicitud acompañando declaración por la que se manifieste si han sido indemnizados o van a serlo por alguna entidad pública o privada a consecuencia de los daños objeto de la reclamación, con indicación, en su caso, de las cuantías percibidas; indicación de si por los mismos hechos se siguen otras reclamaciones civiles, penales o administrativas; y fotocopia de la póliza del seguro que tenga suscrita la finca, así como del recibo de pago de la prima de la anualidad correspondiente a la fecha del siniestro, todo ello con apercibimiento de que de no ser atendido el requerimiento se les tendrá por

desistidos de su reclamación. Con fecha 11 de septiembre de 2008 los reclamantes presentaron escrito comunicando que no se sigue por los mismos hechos ninguna otra reclamación, que el reclamante percibió de la compañía de seguros la cantidad de ciento ochenta y tres mil setecientos veinticinco euros (183.725 €), según documento que acompaña, adjuntando también copia de la comunicación de la compañía aseguradora notificando la renovación de la póliza y el importe de la prima para la anualidad posterior a los hechos.

En fase de instrucción se ha recabado informe de la Dirección General de Emergencias y Protección Civil, emitido con fecha 25 de noviembre de 2008, en el que manifiesta que la llamada en que la Central de Comunicaciones de este servicio recibe la primera información útil tuvo lugar a las 01:46:38 horas; se activa un primer tren de ataque formado por una autobomba urbana pesada y un tanque nodriza (BO 1202 y TG 1221) que salen del Parque 9º (Avda. Monforte de Lemos s/n) a las 01:48:30 horas; se activa un tren de refuerzo consistente en dos auto-bombas (BO 1277 y BO 1213) de los Parques 1º (C/ Santa Engracia 118) y 4º (C/ Emilia s/n) respectivamente, y un vehículo de mando (JG 1023) del Parque 2º (C/ Rufino Blanco 2) con el Jefe de Guardia que salen sucesivamente a las 02:01:44, 02:02:45 y 02:04:45 horas; el primer vehículo, del primer tren de ataque enviado, que llega al lugar del incendio lo hace a las 02:10:52 horas y los vehículos del tren de refuerzo llegan al lugar del incendio a las 02:21:59 (BO 1213), 02:24:01 (BO 1277) y 02:33:55 (JG 1023) horas. Asimismo, deduce de la declaración de los testigos y del propio interesado que el incendio fue localizado con presencia de llamas en el exterior, entre las 01:25 y 01:30 horas, lo que indica claramente que cuando el reclamante llama a los servicios de emergencia el incendio había superado su etapa inicial y se encontraba en pleno desarrollo; se considera que el tiempo de respuesta de este Servicio es el que transcurre desde que se movilizan los recursos hasta su llegada al lugar

de la intervención, que en este caso en particular es de 22 minutos y 22 segundos, considerado un tiempo de respuesta adecuado dada la localización del lugar del incendio. Se añade que la avería de uno de los vehículos del primer tren de ataque activado es un hecho imprevisible y no imputable al Servicio, y que en todo caso no tuvo una incidencia determinante en la resolución del incendio; y, por último, que la activación de los trenes de refuerzo complementarios, no solo es adecuada, sino que se anticipa a la propia solicitud de recursos y valoración inicial remitida por el mando de la primera dotación actuante.

De conformidad con lo establecido en el artículo 112 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, con fecha 16 de diciembre de 2008 y notificado el 12 de enero de 2009, se procede a dar trámite de audiencia a los interesados, compareciendo uno de ellos el día 13 de enero de 2009 para vista del expediente, firmando la oportuna diligencia. Con fecha 19 de enero de 2009, los interesados formulan escrito de alegaciones, en base a los siguientes extremos: que el contenido del informe de la Subdirección General de Bomberos no se ajusta a lo que realmente aconteció; que no concuerda lo que informa el Servicio de Bomberos con el Servicio de Emergencias 112; que las demoras por imprevisión y negligencia, aun tomando como ciertos los horarios consignados en el informe de la citada Subdirección (lo que se niega), son claras y obvias; que existe incongruencia entre lo inicialmente consignado en el informe y lo posteriormente deducido en el mismo y que, además del retraso, el incendio no se apagó adecuadamente pues, al cabo de unas horas se reinició, y ello porque no se echó espuma de protección.

Por el Director General de Organización y Régimen Jurídico se formula, con fecha 25 de febrero de 2009, propuesta de resolución desestimatoria por no quedar acreditada la necesaria relación de causalidad entre los daños y el funcionamiento de los servicios públicos municipales, así como que los

daños reclamados ya han sido reparados, sin que sea pertinente ningún otro tipo de compensación, puesto que ello constituiría un enriquecimiento injusto.

CUARTO.- En este estado del procedimiento se formula consulta por el Vicealcalde de Madrid, a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, que ha tenido entrada en este Consejo Consultivo el 18 de marzo de 2009, por trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección V, presidida por el Excmo. Sr. Consejero D. Ismael Bardisa Jordá, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 15 de abril de 2009.

El escrito solicitando el dictamen fue acompañado de la documentación que, numerada y foliada, se consideró suficiente, y de la que se ha dado cuenta en lo esencial en los antecedentes de hecho anteriores.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES EN DERECHO

PRIMERA.- La solicitud de dictamen a este Consejo Consultivo resulta preceptiva, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 13.1.f).1º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (LCC) por ser la cuantía de la reclamación superior a quince mil euros, y se efectúa por el Vicealcalde de Madrid, por delegación efectuada por el Alcalde, órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.3 de la citada Ley. Siendo preceptivo el dictamen, no tiene, sin embargo, carácter vinculante (artículo 3.3 LCC).

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 16.1 LCC.

SEGUNDA.- Como resulta de los antecedentes, el procedimiento de responsabilidad patrimonial se inició a instancia de interesados, y su tramitación se encuentra regulada en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), desarrollados en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial.

En cuanto a la legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, la reclamación la presentan conjuntamente T.O.L. y S.R.R., si bien la titularidad de la vivienda corresponde únicamente al primero, por lo que sólo éste ha visto menoscabado su patrimonio como consecuencia de la destrucción de la vivienda. Así pues, en lo que se refiere al daño en el inmueble, al amparo del artículo 139 de la citada Ley 30/1992, sólo ostenta legitimación activa el titular del mismo, es decir, T.O.L.

No obstante, debe tomarse en consideración que la reclamación se fundamenta no sólo en el daño material sufrido en el inmueble, sino también en el daño ocasionado por la destrucción de los muebles y enseres existentes en su interior, así como por el daño moral ocasionado por la angustia de ver arder su lugar de residencia. Por estos daños podría reconocerse la legitimación activa de S.R.R. siempre y cuando se acreditara, lo que no consta en el expediente remitido a este Consejo Consultivo, que la vivienda incendiada constituyera la residencia de la también reclamante, lo que permitiría presumir que en su interior existían enseres de su pertenencia que han sido destruidos por el incendio.

Se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid en cuanto que es titular de la competencia de prevención y extinción de incendios *ex* artículo 25.2.c) y 26.1.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 142.5 LRJ-PAC el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En este caso, el incendio se produjo el 2 de febrero de 2008, verificándose sus consecuencias ese mismo día, por lo que se encuentra en plazo la reclamación presentada el 23 de julio del mismo año.

TERCERA.- Por lo que se refiere al cumplimiento de los trámites preceptivos del procedimiento administrativo previsto en la legislación citada en la anterior consideración, debe efectuarse alguna consideración en lo referente al trámite de audiencia a los interesados.

El citado Real Decreto 429/1993 dispone en su artículo 11.1 que *“instruido el procedimiento, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrá aquél de manifiesto al interesado, salvo que afecte a las informaciones y datos a que se refiere el artículo 37.5 de la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Al notificar a los interesados la iniciación del trámite se les facilitará una relación de los documentos obrantes en el procedimiento, a fin de que puedan obtener copia de los que estimen convenientes, y concediéndoles un plazo no inferior a diez días ni superior a quince para formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.”*

Dicho artículo debe ponerse en relación con lo dispuesto en el artículo 84 apartados primero y segundo de la LRJ-PAC, a cuyo tenor, *“instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de*

resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados, o en su caso, a sus representantes, salvo que afecte a las informaciones y datos a que se refiere el artículo 37.5. Los interesados en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes.”

La importancia del trámite de audiencia viene determinada por el hecho de que el artículo 105 apartado c) de la Constitución prevé la regulación mediante ley del procedimiento administrativo, a través del cual, deban producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.

Para que la omisión del trámite de audiencia pudiera tener efecto invalidante sería necesario, de acuerdo con la jurisprudencia, entre otras las Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de enero de 2005 (recurso número 7357/2001) y de 12 de febrero de 2001 (recurso número 49/1994), que hubiera causado indefensión al interesado en el procedimiento.

En la instrucción del expediente trasladado a este Consejo Consultivo para informe, dicho trámite se ha practicado en relación a los reclamantes. Sin embargo, es preciso advertir que no se ha evacuado en relación a todos los que aparecen como interesados en el expediente. Téngase en cuenta que figura en el expediente administrativo que el reclamante ha percibido de la compañía de seguros con la que tenía contratado un seguro que cubría daños de continente, contenido, desescombros de la vivienda y joyas, un importe total de 183.725 euros, asumiendo expresamente el reclamante en el recibo de indemnización que *“mediante el pago de esta indemnización, la Compañía queda subrogada en cuantos derechos y acciones pudieran corresponder a su asegurado frente a los terceros responsables del siniestro hasta la suma total indemnizada de conformidad con el artículo 43 de la Ley de Contrato de Seguro”*.

Así pues, hasta el importe de la suma indemnizada la compañía aseguradora pudiera tener legitimación activa para, en su caso, reclamar responsabilidad patrimonial de la Administración y, en el caso de un eventual reconocimiento por parte de ésta de la responsabilidad patrimonial podrían resultar menoscabados los derechos e intereses legítimos de la compañía aseguradora, por lo que, siendo conocedor el Ayuntamiento en el que se sigue el procedimiento de responsabilidad patrimonial que la compañía de seguros se ha subrogado en los derechos y acciones que corresponden al asegurado —a la vez reclamante— hasta el importe de la cuantía citada debería procederse a darle audiencia para no provocar indefensión a aquélla.

Apreciada una irregularidad invalidante del procedimiento al amparo del artículo 63.2 de la LRJ-PAC, procede retrotraer las actuaciones para dar audiencia a la compañía aseguradora, por lo que no se considera necesario efectuar un análisis del fondo del asunto.

CUARTA.- La competencia para resolver el procedimiento de responsabilidad patrimonial corresponde, según los casos, al Alcalde-Presidente del Municipio, de acuerdo con lo previsto en el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, en relación con el 21.1.f) o 21.1.s) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, o al Pleno al amparo del artículo 23.1.e) del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales en Materia de Régimen Local, sin perjuicio de la posibilidad de delegación de la competencia de conformidad con lo estipulado en el artículo 21.3 de la Ley 7/1985 y 23.2 del Real Decreto Legislativo 781/1986, respectivamente; cuyo acto pondrá fin a la vía administrativa por mor de lo dispuesto en artículo 142.6 de la LRJ-PAC y 52.2.a) de la Ley 7/1985, en relación con el 53 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid, y contra él cabrá recurso contencioso-

administrativo ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, *ex* artículo 8.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Por todo lo expuesto el Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede retrotraer las actuaciones para dar trámite de audiencia a la compañía aseguradora que figura en el expediente administrativo que ha satisfecho indemnización al reclamante por los hechos objeto de la reclamación.

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 este Consejo de conformidad con lo establecido en el artículo 3.7 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Madrid, 15 de abril de 2009