

Dictamen nº: **386/10**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **10.11.10**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 10 de noviembre de 2010, 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).1º de su Ley Reguladora 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto antes referido y promovido por E.S.S., en adelante “*el reclamante*”, sobre responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Madrid por los daños ocasionados a un vehículo de su propiedad que atribuye al incendio de un contenedor de residuos, junto al que estaba aparcado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 28 de diciembre de 2009 tuvo entrada en la Oficina de Registro del Área de Gobierno, Obras y Espacios Públicos, escrito del reclamante, solicitando una indemnización por los daños ocasionados al vehículo matrícula aaa, cuando se encontraba estacionado en la calle Ferreira s/n, que atribuye al incendio de un contenedor de residuos. No efectúa valoración de los daños, si bien indica que próximamente se acompañarán fotografías, presupuesto de reparación, presupuesto de vehículo de sustitución, y declaración de no haber recibido el pago de ninguna compañía aseguradora.

Acompaña al escrito de reclamación, denuncia presentada en la Comisaría del Distrito de Carabanchel de fecha 25 de diciembre de 2009, en la que se recoge como manifestación del reclamante que “*Que sobre la fecha y hora que se citan, el dicente observa desde el domicilio de su madre cómo en el lugar donde tiene estacionado su turismo se encuentra una dotación de bomberos y gente alrededor.*

Que, un a vez allí, encuentra cómo un contendor de papel junto con abundante cantidad de papel y cajas de cartón que hay alrededor están en llamas, encontrándose un indicativo de Bomberos sofocando el incendio”.

SEGUNDO.- Ante la reclamación se ha incoado el procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración de conformidad con lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, en adelante “LRJ-PAC”, por remisión expresa del artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en adelante “LBRL”, así como 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 adelante el “Reglamento”.

El día 22 de febrero de 2010 el órgano instructor practicó requerimiento al reclamante para la subsanación de su pretensión inicial, solicitando la aportación de declaración suscrita manifestando expresamente que no ha sido indemnizado, fotocopia simple del permiso de circulación del vehículo, indicación detallada del lugar de los hechos y evaluación económica de la indemnización solicitada. Dicho requerimiento fue atendido mediante escrito presentado en fecha 26 de febrero de 2009, valorando los daños ocasionados en 24.000,00 euros, como precio del vehículo, así como de los perjuicios por la privación de utilización del mismo, sin aportar facturas o presupuestos de tales perjuicios.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 82 y 83 de la LRJ-PAC y 10 del Reglamento, por el Servicio de Organización y Régimen Jurídico, se ha solicitado informe del Departamento de Explotación de Recogida de Residuos, de fecha 24 de marzo de 2010, que a su vez remite la información facilitada por la empresa concesionaria del servicio de instalación y mantenimiento de recipientes destinados al papel-cartón y vidrio, que manifiesta que *“Hacemos referencia a su escrito de fecha 24 de Marzo de 2010 en el que se nos solicitan valoración de daños sobre un contenedor de papel quemado el día 25 de Diciembre de 2009, en c/ Ferreira, s/n y les informamos que se procedió a la sustitución del mismo con fecha 31/12/2009.*

Valoración de daños:

Contenedor de 3 M3

Suministro

1.407,89 €:

Contenedor de camión: 21,24 x 3,25 h

69,03 €

Peón:

18,10 x 3,25 h

58,82 €

Camión pluma:

44,70 x 3,25 h

145,28 €

TOTAL

1.680,52 €

En estos precios se incluye el 7% de I.V.A.

Les informamos que el material de fabricación de estos contenedores modelo Prima Línea, es de poliéster reforzado con fibra de vidrio, autoextinguible y que es material inerte por lo que no tiene punto de inflamabilidad, haciendo imposible su autodestrucción sin la intervención de terceros”.

Se ha solicitado también informe del Cuerpo de Bomberos, el cual, de fecha 26 de marzo de 2010, indica que “*1º.- Con fecha 25 de diciembre de 2009, intervino el Servicio de Extinción –Parte de Intervención nº bbb- en la Plaza Gándara de Oro nº 3, con ocasión de un siniestro consistente en dos contenedores ardiendo afectando a dos vehículos estacionados en la vía pública, situados uno a cada lado de los contenedores.*

2º.- En el citado parte se relaciona como vehículo afectado un Volkswagen Golf matrícula aaa, propiedad de E.S.S.”.

Consta igualmente, informe de la Policía Municipal, de fecha 14 de abril de 2010, en el que se expone que “*(...) una vez consultados los archivos de esta Unidad, se confirma la existencia de una incidencia atendida por ccc en la C/ Capitán del Oro s/n el pasado día 25/12/2010 a las 17:10 horas por incendio de contenedores de papel, resultando afectado el vehículo marca Volkswagen modelo Golf con matrícula aaa. En dicho servicio también actuó una dotación del Parque de Bomberos nº 5 desde las 17:15 a las 17:40 horas, así como el indicativo ddd del Cuerpo Nacional de Policía”.*

De conformidad con lo establecido en el artículo 11 del RPRP, con fecha 21 de mayo de 2010, se ha dado trámite de audiencia a la empresa A, como concesionaria del servicio de instalación y mantenimiento de recipientes destinados al papel-cartón y vidrio en la dirección en que tuvo lugar el siniestro, sin que consten más alegaciones que la propia información dirigida al Ayuntamiento el 24 de marzo de 2010, de la que se ha dado cuenta más arriba.

Se ha dado, igualmente, trámite de audiencia al reclamante, en fecha 21 de mayo de 2010, presentando escrito de alegaciones el día 31 siguiente, en el que, en síntesis, reitera lo expuesto en su escrito de reclamación.

El 16 de septiembre de 2010, por la Jefa del Departamento de Relaciones Institucionales y Reclamaciones Patrimoniales, se dicta propuesta de resolución desestimatoria, por considerar que el daño producido es debido a la intervención de un tercero.

TERCERO.- 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 7 de octubre de 2010, por trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección VII, presidida por la Excmo. Sra. Dña. M^a José Campos Bucé, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 10 de noviembre de 2010.

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 de cuantía superior a 15.000 euros el importe de la reclamación (22.737,82 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 se ha emitido en plazo de conformidad con lo establecido en el artículo 16.1 de la LCC.

SEGUNDA.- Como resulta de los antecedentes, el procedimiento de responsabilidad patrimonial se inició a instancia del interesado, y su tramitación se encuentra regulada, por remisión del artículo 54 de la LBRL, en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, desarrollados en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, como hemos indicado anteriormente.

Ostenta el reclamante legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139 de la LRJ-PAC, por cuanto es titular del vehículo que sufre el daño causado por el incendio de los contenedores de residuos, tal y como acredita mediante la aportación del permiso de circulación del mismo.

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, *ex* artículo 25.2.c) y l) respectivamente de la LBRL.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 142.5 LRJ-PAC la acción para reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración prescribe al año de manifestarse el efecto lesivo y se hayan determinado el alcance de las secuelas. La reclamación se interpuso el 28 de diciembre de 2009 y los hechos tuvieron lugar el día 25 del mismo mes, por lo que la reclamación se ha efectuado en plazo.

En cuanto a la tramitación del procedimiento, el mismo se ha instruido cumpliendo los trámites preceptivos previstos en la legislación mencionada

en la anterior consideración. Especialmente, se ha aportado por la reclamante la prueba que ha considerado pertinente y se han recabado informes de los servicios cuyo funcionamiento, supuestamente, han ocasionado el daño y se ha evacuado el trámite de audiencia exigidos en los artículos 9, 10 y 11 del Reglamento, respectivamente, y en los artículos 82 y 84 LRJ-PAC, dándose traslado al reclamante y a la empresa concesionaria del servicio de instalación y mantenimiento de los contendores incendiados.

TERCERA.- La Responsabilidad Patrimonial de la Administración se encuentra regulada en el artículo 106.2 de la Constitución, en el ámbito de las entidades locales, el artículo 54 de la LBRL remite a lo dispuesto al régimen general de la LRJ-PAC, artículos 139 a 146, desarrollados por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, al que ya hemos hecho referencia anteriormente.

Como señala la doctrina del Tribunal Supremo -Sentencias de 26 de junio (recurso 6/4429/04), 29 de abril (recurso 6/4791/06) y 15 de enero (recurso 6/8803/03) de 2008- esta responsabilidad consiste en el derecho de los particulares a ser indemnizados por la Administración de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, y el daño sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado.

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, alterando, el nexo causal. c) Ausencia de fuerza mayor. d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta.

La responsabilidad de la Administración es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión aunque es imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido. Esta fundamental característica impone que no sólo no es menester demostrar para exigir aquella responsabilidad que los titulares o gestores de la actividad administrativa que ha generado un daño han actuado con dolo o culpa, sino que ni siquiera es necesario probar que el servicio público se ha desenvuelto de manera anómala, pues los preceptos constitucionales y legales que componen el régimen jurídico aplicable extienden la obligación de indemnizar a los casos de funcionamiento normal de los servicios públicos.

CUARTA.- Partiendo de las premisas anteriores, debemos centrarnos ahora en examinar si se dan o no en la reclamación presentada, los requisitos para que proceda el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

El daño alegado por el reclamante consistente en la práctica destrucción de su vehículo, sin que por aquél se aporte documento alguno, (bien facturas, presupuestos de reparación o fotografías) no sirve para acreditar que el mismo se produjo efectivamente.

El informe de la Dirección General de Emergencias y Protección Civil de 26 de marzo de 2010, más arriba transcrita, en relación con el daño ocasionado al vehículo indica “*En el citado parte se relaciona como*

vehículo afectado un Volkswagen Golf matrícula aaa, propiedad de E.S.S.”.

Ahora bien, ni en dicho informe, ni en la reclamación del titular del vehículo se da cuenta de la extensión o del carácter de los daños padecidos por aquél. Únicamente en la denuncia presentada ante la Policía se manifiesta en cuanto a la relación de daños: “*Parte delantera del vehículo totalmente calcinada. Parte interior del vehículo parcialmente calcinada*”, procediéndose por el reclamante a solicitar la cantidad de 24.000 € que atribuye al valor total del coche, como si el mismo hubiera sido totalmente destruido.

La denuncia no sirve, por tanto, para acreditar la realidad daños invocados por el reclamante, ni su extensión o cuantía, puesto que lo recogido en la denuncia ante la Policía no son más que las manifestaciones del propio perjudicado carentes de todo sustrato probatorio.

Por su parte el informe de los Bomberos que justifican que el vehículo fue afectado, si bien sí que tiene virtualidad para acreditar la existencia de un daño, no sirve en modo alguno para considerar acreditados los daños por el valor de 24.000 € alegados por el reclamante, puesto que como es obvio dicha afectación podría ser de muy distintos grados.

El daño indemnizable es únicamente el que se ha producido de una forma real y efectiva, no siendo indemnizables los meramente conjeturados, eventuales e hipotéticos, correspondiendo su prueba a quien los invoca. El reclamante no ha aportado elemento probatorio alguno que permita sustentar su declaración como prescribe el artículo 217.2 de la LEC a cuyo tenor “*corresponde al actor la carga de probar la certeza de los hechos de los que ordinariamente se desprenda, según las normas jurídicas a ellos aplicables, el efecto jurídico correspondiente a las pretensiones de la demanda y de la reconvención*”.

En este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de mayo de 1999 RJ, 3695, manifiesta que “*Al ser el daño un requisito constitutivo de la pretensión indemnizatoria, la carga de su prueba corresponde a quien reclama; de tal forma que al resolverse sobre esa pretensión, el órgano judicial no tenga sombra de duda sobre la realidad del perjuicio*”. En el mismo sentido STS de 5 de marzo de 2003, RJ 2545. Así lo reconoce también el Tribunal Supremo, en Sentencia de 20 de enero de 2004, RJ 1366, tanto respecto del lucro cesante como del daño emergente cuando declara que “*es necesaria una prueba que determine la certeza del lucro cesante, pues tanto en el caso de éste como en el caso del daño emergente, se exige una prueba rigurosa (...)*”.

Efectivamente la jurisprudencia exige que los daños sean debidamente probados en el expediente, entendiendo este Consejo que tal exigencia puede entenderse referida a todos los aspectos relativos a los mismos, esto es, tanto en su existencia como en su valoración. Por lo tanto si bien sí resulta acreditado que el vehículo fue afectado, no queda acreditado en el expediente el alcance y valoración de los daños invocados, a pesar de haber sido requerido para ello el reclamante, como exige el artículo 139.2 de la LRJ-PAC: “*el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económico y individualizado con relación a una persona o grupo de personas*”.

A mayor abundamiento y para el caso de que por el reclamante se acreditará el alcance de los daños padecidos a efectos de su valoración, no concurriría el requisito del nexo causal entre el daño producido y el funcionamiento del servicio público municipal.

Efectivamente como en reiteradas ocasiones ha manifestado el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, entre otras en Sentencia de 18 de marzo de 2004, JUR 248846, ó la de 8 de febrero de 2007, JUR 205071, “*(...) Lo cierto es que, como ha sostenido la Sala en supuestos semejantes, 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”.

En el presente caso, efectivamente hubo un incendio en el que ardió un contenedor de basura que afectó, sin que conste la cuantía, al vehículo del reclamante. Pero no se aprecia nexo o relación de causalidad, es decir 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 de deficiente mantenimiento o medidas de seguridad de los contenedores, ni por los bomberos que acudieron inmediatamente a apagarlo. Esto es, que el origen del incendio es desconocido, pudiendo incluso imputarse a actos vandálicos de terceros como afirma la empresa contratista, habiendo cumplido la administración municipal con el estándar adecuado de calidad del servicio de limpieza, en tanto se asegura el carácter ignífugo de los contenedores de residuos.

No concurren por tanto, los requisitos para apreciar la responsabilidad patrimonial de la Administración Municipal.

ÚLTIMA.- La competencia para resolver los procedimientos sobre responsabilidad patrimonial corresponde a la Secretaría General Técnica del Área de Gobierno de Obras y Espacios Públicos, de acuerdo con el artículo 17.1.n) y 17.2 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad de Madrid, en relación al artículo 4.2.1.d) del Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de 18 de junio de 2007, 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

No procede estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración formulada por el reclamante, por no concurrir los requisitos para apreciar la existencia de tal responsabilidad.

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, 10 de noviembre de 2010