

Dictamen n.º: **502/11**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **21.09.11**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 21 de septiembre de 2011, sobre consulta formulada por el vicealcalde de Madrid (por delegación del alcalde mediante Decreto de 21 de junio de 2011), a través del vicepresidente, consejero de Cultura y Deporte y portavoz del Gobierno, 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 F.J.R.G., en representación de la empresa aseguradora A. sobre responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Madrid por los perjuicios ocasionados a un vehículo que atribuye al incendio de un contenedor de papeles.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 26 de julio de 2011 tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo, en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial, procedente del Ayuntamiento de Madrid, remitido por el vicepresidente, consejero de Cultura y Deporte y portavoz del Gobierno, mediante escrito de 26 de julio de 2011.

A dicho expediente se le asignó el número 523/11, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con

lo dispuesto en el artículo 34.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 26/2008, de 10 de abril, del Consejo de Gobierno.

Su ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la Sección I, cuyo presidente, el Excmo. Sr. D. Jesús Galera Sanz, firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por unanimidad por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo, en sesión celebrada el día 21 de septiembre de 2011.

SEGUNDO.- El día 30 de julio de 2010 se presenta en la oficina de Correos, escrito de F.J.R.G, en representación de la entidad A, en adelante “la reclamante”, solicitando una indemnización por los perjuicios ocasionados al vehículo matrícula aaa, el 10 de diciembre de 2009, cuando se hallaba estacionado en la calle B a la altura del nº bbb y al lado de un contenedor de papel que se incendió.

La reclamante valora los daños en 19.226,06 euros (diecinueve mil doscientos veintiséis euros con seis céntimos) aportando como justificación la valoración realizada por la aseguradora A y factura de los Talleres C de Madrid. Aporta con su escrito de reclamación documentación complementaria consistente en los informes emitidos por el Cuerpo de Bomberos y la Policía Municipal relativos al siniestro. En este sentido, el informe del Cuerpo de Bomberos, en relación con la fecha de 10 de diciembre de 2009, señala lo siguiente: *“Consultados los archivos de este Departamento de Extinción de Incendios, se han encontrado los siguientes datos: a las 23:21 horas de la fecha indicada, fue requerido este servicio para realizar una intervención. Según consta en los datos que obran en nuestro poder, que están suscritos por el mando responsable de la intervención F.M.S. se informa que: “En la mencionada dirección se produjo un incendio por causas desconocidas, en dos contenedores de papel*

y cartones en la vía pública afectando a un vehículo que se encontraba estacionado en la vía pública. Vehículo afectado: BMW aaa (No se dispone de más datos relacionados con la matrícula del vehículo). Propietario: S.D.H.. N° Póliza: ccc Compañía aseguradora A. Efectuado el oportuno reconocimiento, el Servicio de Extinción y tras lo descrito anteriormente procede a realizar las soluciones preventivas correspondientes, con los modos y medios habituales en este tipo de siniestros. Intervino en el siniestro las dotaciones de un vehículo del parque 1º que dieron por finalizada la intervención a las 00:00 horas”.

Por su parte, la policía municipal informa que “... el día 10 de diciembre de 2009 sobre las 23:20 horas somos requeridos por la emisora para que nos traslademos al lugar arriba indicado con motivo del incendio de un contenedor de papel. Que una vez en el lugar indicado se observa que un contenedor de papel está ardiendo y a varios vehículos estacionados junto al mismo, comenzando a arder el vehículo arriba reseñado, que se solicita bomberos haciendo acto de presencia el parque de bomberos nº 1, apagando dicho fuego. Que los daños producidos en el vehículo son: lateral derecho quemado, interior vehículo lado derecho quemado, lunas lateral derecho y traseras estalladas...”.

También se incorpora al escrito de reclamación copia de la póliza del seguro del vehículo siniestrado y recibo de finiquito de indemnización suscrito por el asegurado, en el que reconoce haber recibido de la entidad A la cantidad de 19.226,06 euros.

TERCERO.- 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 LRJAP-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 RPRP.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 82 y 83 de la LRJPAC-PAC y 10 del RPRP, por el Departamento de Relaciones Institucionales y Reclamaciones Patrimoniales del Área de Gobierno de Obras y Espacios Públicos, se ha solicitado informe del Departamento de Explotación de Recogida de Residuos, de fecha 21 de septiembre 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, vidrio y envases que hace constar que *“Hacemos referencia a su escrito de fecha 21 de septiembre de 2010 en el que se nos solicitan valoración de daños sobre contenedores de papel quemados el día 10 de diciembre de 2009, en c)B , bbb y les informamos que se procedió a la retirada de los mismos con fecha 14 de diciembre de 2009.*

Valoración de daños:

*Contenedor de 3 M3

Suministro 1.407,89 €

Contenedor de camión: 21,24 x 3,25h 69,03 €

Peón: 18,10 x 3,25 h 58,82 €

Camión pluma: 44,70 x 3,25 h.....145,28 €

TOTAL 1.681,02 €

En estos precios se incluye el 8% 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”.

De conformidad con lo establecido en el artículo 11 del RPRP, con fecha 2 de marzo de 2011, se ha dado trámite de audiencia a la empresa D 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.

Se ha dado, igualmente, trámite de audiencia a la reclamante, en fecha 3 de noviembre de 2010. No consta en el expediente que el reclamante haya formulado alegaciones ni presentado documento alguno en uso del indicado trámite.

El 7 de junio de 2011 se dicta propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES EN DERECHO

PRIMERA.- El Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto 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 (en lo sucesivo, LCC), según el cual: “1. *El Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos (...) f)*

Expedientes tramitados por (...) las entidades locales (...) sobre: 1º Reclamaciones de responsabilidad patrimonial, cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a 15.000 euros o cuando la cuantía sea indeterminada". En el caso que nos ocupa, la reclamante ha cifrado el importe de su reclamación en 19.226,06 euros, por lo que resulta preceptivo el dictamen del órgano consultivo.

Por otra parte, la solicitud de dictamen ha sido cursada a través del vicepresidente, consejero de Cultura y Deporte y portavoz del Gobierno, de conformidad con el artículo 14.3 de la LCC (*"Las solicitudes de dictamen de las entidades locales se efectuarán por los Presidentes de las mismas, y se cursarán a través del Consejero competente en relaciones con la Administración local"*), en relación con el artículo 32.2 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo.

Es el Ayuntamiento de Madrid el legitimado, pues, para recabar dictamen del Consejo Consultivo, habiéndose en el caso presente hecho llegar la solicitud al vicepresidente, consejero de Cultura y Deporte y portavoz del Gobierno, mediante oficio del vicealcalde de 11 de julio de 2011, adoptado por delegación en virtud de Decreto del alcalde de 21 de junio de 2011.

SEGUNDA.- Ostenta la reclamante la condición de interesada y legitimada para promover el procedimiento, al amparo del artículo 139 de LRJAP-PAC, independientemente de que sea o no procedente la indemnización pedida, de acuerdo con los artículos 31 y 139 de la citada Ley y el artículo 43 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, en cuya virtud *"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". En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en sentencia 748/2004, de 18 de mayo (JUR\2004\268998), considera que *"Con independencia del cumplimiento de los requisitos anteriormente señalados y prueba cumplida de los mismos (...), cuando el que reclama el resarcimiento lo hace por subrogación en el derecho del perjudicado a reclamar el daño, tratándose, como en el presente caso de un compañía de seguros es preciso que se acredite el abono del importe de los daños al perjudicado, como asegurado con póliza de seguros que cubre el siniestro ocurrido..."*. En este caso, la reclamación tiene por objeto la petición de resarcimiento que formula la interesada y cuyo fundamento traería causa de la subrogación de ésta en la posición jurídica de su asegurado, auténtico perjudicado, por haberle satisfecho la indemnización con anterioridad, lo cual se convierte en un requisito sine qua non para que pueda operar válidamente la subrogación. Así lo dispone el citado artículo 43 de Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro al especificar *"... una vez pagada la indemnización..."*. En el presente caso, la reclamante aporta junto a su escrito de reclamación, recibo de finiquito de indemnización suscrito por el asegurado, en el que reconoce haber recibido de la entidad A la cantidad de 19.226,06 euros, en concepto de indemnización completa, definitiva y sin reserva ni excepción alguna, por cuantos daños y perjuicios le fueron causados por el siniestro ocurrido el día 10 de diciembre de 2009. En dicho escrito, el asegurado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley de Contrato de Seguro, declara subrogar a la entidad aseguradora A, para que ejercite los derechos y las acciones que por razón del siniestro pudieran corresponderle, frente a las personas responsables del mismo y hasta el límite de la indemnización. Por lo tanto, acreditada la realidad del pago, debe concluirse que la entidad reclamante tiene legitimación activa para plantear la reclamación de responsabilidad patrimonial.

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 LRJAP-PAC *“El derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. Tratándose de daños físicos y psíquicos, el plazo de prescripción de un año debe computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.”*. La reclamación se interpuso el 30 de julio de 2010 y los hechos tuvieron lugar el 10 de diciembre de 2009, 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 LRJAP-PAC, dándose traslado al reclamante y a la empresa concesionaria del servicio de instalación y mantenimiento de los contenedores incendiados.

TERCERA.- El instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración se reconoce en el artículo 106.2 de la Constitución Española de 1978, desarrollado por los artículos 139 y siguientes de la LRJAP-PAC, y supone el reconocimiento del derecho de los particulares a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea

consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Según abundante y reiterada jurisprudencia, 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 con 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 e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran alterar dicho nexo causal. c) Ausencia de fuerza mayor, y d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

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, siendo imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido. La STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6^a) de 5 de junio de 1998 (RJ 1998\5169), se pronunció al respecto del carácter objetivo de la responsabilidad de la Administración, previniendo frente al riesgo de erigir dicho principio de responsabilidad objetiva en un sistema providencialista que llevaría a la Administración a responder de cualesquiera daños que se produjesen como consecuencia del funcionamiento de un servicio público o de la utilización de bienes de titularidad pública, sin exigir la presencia de ese nexo causal de todo punto imprescindible para la apreciación de dicha responsabilidad. El fundamento primero de dicha Sentencia se pronunciaba en los siguientes aclaratorios términos:

“(…) esta Sala ha declarado reiteradamente que no es acorde con el principio de responsabilidad objetiva, recogida en los artículos 40.1 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y 139.1 de la vigente de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 26 de noviembre de 1992, la generalización de dicha responsabilidad más allá del principio de causalidad, aun en forma mediata, indirecta o concurrente, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido, que en este caso, como ha declarado la sentencia de instancia, no puede apreciarse ya que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento por el mero hecho de que se produzca dentro de sus instalaciones cuando ni éstas constituyen un riesgo en si mismas ni sus características arquitectónicas implican la creación de tal situación de riesgo ni, mucho menos, se ha acreditado que el accidente lesivo se haya producido por un defecto en la conservación, cuidado o funcionamiento de éstos, de tal manera que el hecho causal causante del accidente es ajeno por completo al actuar de la Administración y en consecuencia ninguna relación existe entre el resultado lesivo y el funcionamiento normal o anormal del servicio público, ni de manera directa ni indirecta, inmediata o mediata, exclusiva ni concurrente.

La prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta 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, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico”.

CUARTA.- Partiendo de las anteriores premisas, 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.

En primer lugar, podemos entender acreditada la realidad del daño constatada en los informes del Servicio de Bomberos y de la Policía Municipal aportados por el reclamante de los que se ha dado cuenta más arriba, así como la factura de reparación del vehículo aportada junto al escrito de reclamación.

Una vez acreditada la realidad del daño, la cuestión se centra en dilucidar si dichos daños son imputables al funcionamiento de los servicios públicos municipales. Los principios manifestados en el fundamento anterior exigen constatar el examen de la relación de causalidad inherente a todo caso de responsabilidad extracontractual. Debe pues, examinarse si concurre en el presente caso, la relación de causalidad definida por la jurisprudencia, entre otras, en Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de julio de 2002 (recurso 3938/1998), como *“una conexión causa efecto, ya que la Administración –según hemos declarado entre otras, en nuestras Sentencias de 28 de febrero y 24 de marzo de 1998, 24 de septiembre de 2001, y de 13 de marzo y de 10 de junio de 2002-, sólo responde de los daños verdaderamente causados por su propia actividad o por sus servicios, no de los daños imputable a conductas o hechos ajenos a la organización, o actividad administrativa”.*

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, o 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 supuesto, acreditada la realidad del daño conforme a lo expuesto, sin embargo, no se aprecia nexo o relación de causalidad, habiendo el Ayuntamiento 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 de deficiente mantenimiento o medidas de seguridad de los contenedores, ni por la actuación de los bomberos que intervinieron en la extinción del incendio. Esto es, el origen del incendio es desconocido, pudiendo incluso imputarse a actos de terceros, 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.

Por todo lo expuesto el Consejo Consultivo formula la siguiente,

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración formulada por la 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, 21 de septiembre de 2011

