

Dictamen nº: **627/13**  
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **26.12.14**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 26 de diciembre de 2013, emitido ante la consulta formulada por el coordinador general de la Alcaldía del Ayuntamiento de Madrid (por delegación de la Alcaldesa mediante Decreto de 10 de mayo de 2013), a través del consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto promovido por la empresa A (en adelante “*el reclamante*”), sobre los daños y perjuicios ocasionados a un vehículo, que atribuye al incendio de un contenedor de vidrio.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 21 de diciembre de 2011, la reclamante A, presentó a través de los servicios postales, escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial, formulada mediante representación letrada, en relación con los daños y perjuicios ocasionados a un vehículo cedido por la mercantil B, daños que atribuía al incendio de un contenedor de vidrio, junto al cual se encontraba estacionado, en la calle Monsalúpe nº 8, el 29 de mayo de 2011.

Consideraba el reclamante que el Ayuntamiento de Madrid es responsable de los daños ocasionados, al ser los contenedores que se encontraban en la vía pública propiedad del mismo, siendo su deber

mantener los contenedores en condiciones adecuadas para no ocasionar daños a terceros.

Solicitaba por ello una indemnización por importe de veintinueve mil seiscientos cuarenta y nueve euros (29.649 €). Valoraba los daños ocasionados al vehículo en 22.807 euros, según informe de valoración efectuado por una empresa tasadora, más el valor de afección del 30%.

A su escrito acompañaba factura de venta del vehículo, informe de peritación de los daños, atestados de la Policía Municipal y del Cuerpo de Bomberos, y escritura de poder.

**SEGUNDO.-** En relación con el contenido de la reclamación, la consulta del expediente administrativo ha puesto de manifiesto los siguientes hechos:

El 29 de mayo de 2011, sobre las 2:00 horas, se encontraba estacionado en la calle Monsalupe nº 8 junto a un contenedor de reciclaje de papel, un vehículo propiedad de la entidad B, el cual sufrió un incendio por causas desconocidas, ocasionando daños al vehículo.

Al lugar de los hechos acudió una patrulla de la Policía Municipal, así como una dotación de bomberos que procedió a la extinción del incendio.

**TERCERO.-** A causa de la referida reclamación se instruyó el procedimiento de responsabilidad patrimonial de conformidad con lo dispuesto en el artículo 142 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC), y 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 adelante, RPRP).

Con fecha 17 de febrero de 2012, se notificó al reclamante requerimiento a fin de aportar: declaración suscrita en la que manifestase no haber sido indemnizado, ni serlo en el futuro por los mismos hechos; acreditación de la representación con la que se actuaba, ya que el poder aportado con la reclamación no figura emitido por la empresa reclamante (sino por otra); fotocopias del permiso de circulación del vehículo; en su caso, autorización del titular para efectuar la reclamación; y evaluación económica de la indemnización solicitada, aportando presupuesto o factura.

El reclamante, mediante escrito presentado el 2 de marzo de 2012, cumplimentó parcialmente el requerimiento, y solicitó una ampliación de plazo para presentar la totalidad de la documentación requerida.

Con dicho escrito aportó: “*declaración de no haber sido indemnizado*”, “*poder notarial*” de A a favor de la letrada firmante de la reclamación, “*fotocopia del escrito de cesión + factura de venta*”, e “*informe pericial*”.

En el denominado escrito de cesión, C.F.S., dice actuar en nombre de B y manifiesta que “*autoriza*”:

“*A la mercantil A, con domicilio en aaa Madrid, Avenida de C, bbb, con NIF ccc, para que ésta reclame judicialmente en su condición de perjudicada y perciba el importe de la indemnización que pudiera corresponderle por los daños causados al vehículo MERCEDES B180 CDI 109CV 5P (C) con matrícula ddd y número de bastidor eee en el accidente ocurrido el día 29/05/2011.*

Este vehículo, a la fecha del siniestro, era propiedad de B si bien se encontraba cedido en régimen de arrendamiento a la sociedad A, teniendo acordado ambas sociedades que el riesgo de eventuales daños al vehículo sean en todo caso a cuenta y riesgo de A.

*De la misma forma, B renuncia expresamente a cuantas acciones pudieran corresponderle y a la reclamación y percepción de cualesquiera indemnización que pudiera corresponderle como mero propietario del vehículo matrícula ddd, cediendo los derechos al ejercicio de acciones y a la reclamación de los daños y percepción de indemnizaciones en relación con los que dicho vehículo hubiera sufrido, a todos los efectos, a favor de la sociedad A, en virtud de lo anteriormente expuesto y acordado entre ambas sociedades”.*

La factura de venta hace referencia a la venta del vehículo por B, a la empresa “D” el día 15 de junio de 2011, por importe de 500 €.

Consta en el expediente el informe emitido por el jefe del Área Operativa de Comunicaciones de la Policía Municipal, de 7 de octubre de 2011, en el que manifestaba:

*“Día 29/05/2011, sobre las 02:22 horas, incidencia creada por llamada a la Sala de M-112, informando de incendio en contenedor, en la calle Monsalúpe, núm. 8.*

*Asignada la incidencia a la patrulla de la U.I.D. de Latina, indicativo (...), informando que era positivo”.*

Igualmente, se ha aportado el informe emitido por la Subdirección General de Bomberos, de 18 de octubre de 2011, en el que señalaba:

*“A las 02:41 horas, de la fecha indicada, fue requerido éste Servicio para realizar una intervención. (...)*

*En la mencionada dirección se produjo un incendio por causas desconocidas, en un contenedor de reciclaje de papel, afectando a un vehículo que se encontraba estacionado en la vía pública. (...)*

*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 12º que dieron por finalizada la intervención a las 03:15 horas".*

El jefe de Sección de Explotación de Recogida de Residuos Urbanos II, con fecha 1 de junio de 2012, aportó al expediente informe de fecha 31 de mayo de 2012, emitido por la empresa concesionaria del servicio de instalación y mantenimiento de recipientes destinados al papel-cartón y vidrio en la dirección donde se produjo el siniestro, en el que expresa que la valoración de los daños causados en el contenedor asciende a 1.680,52 € (incluido el coste de la retirada del contenedor).

Añade que: “*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”.*

Con fecha 11 y 13 de julio de 2012, se notificó, respectivamente, a la empresa concesionaria del contrato de suministro e instalación de contenedores de vidrio y papel, y al reclamante, la apertura del trámite de audiencia, no constando la presentación de alegaciones dentro del plazo concedido para ello.

Consta en el expediente la interposición de recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta, por silencio administrativo, de la reclamación de responsabilidad patrimonial; dicho procedimiento se sigue ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de número 16 de Madrid (procedimiento abreviado 92/2013).

Con fecha 13 de mayo de 2013, se notificó al reclamante nuevo requerimiento a fin de aportar:

- Acreditación, mediante poder notarial, de la legitimación de C.F.S. para actuar en nombre de B.
- Copia del acuerdo suscrito entre A y B, según el cual ésta asumía el riesgo de eventuales daños al vehículo.
- Declaración suscrita por persona legitimada para representar a B, en la que manifestase no haber sido indemnizada o serlo en el futuro por los mismos hechos.

No consta que el requerimiento haya sido atendido.

La instructora del procedimiento formuló propuesta de resolución, de 13 de septiembre de 2013, en el sentido de desestimar la reclamación patrimonial. Entiende por una parte que, la entidad reclamante no ha acreditado su legitimación activa así como que no concurre responsabilidad del Ayuntamiento.

**CUARTO.-** En este estado del procedimiento se formula consulta por el coordinador general de la Alcaldía del Ayuntamiento de Madrid (por delegación de la Alcaldesa mediante Decreto de 10 de mayo de 2013), a través del consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno, que ha tenido entrada en este Consejo Consultivo el 9 de diciembre de 2013, por trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección II, presidida por la Excmo. Sra. Dña. Rosario Laina Valenciano, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 26 de diciembre de 2013.

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 estos antecedentes, formulamos las siguientes,

## CONSIDERACIONES DE 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 (29.649 €), y se efectúa por el Vicealcalde de Madrid, por delegación efectuada por la Alcaldesa, 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 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 RPRP. La reclamación se presentó a través de letrada, cuya insuficiencia del poder que acompañó a su escrito inicial fue subsanada.

Debemos detenernos en el análisis de la legitimación activa de la mercantil reclamante A.

En primer lugar, A no ha acreditado algún daño del que pudiera derivarse una eventual indemnización; no se ha alegado en modo alguno en qué pudiera consistir el daño sufrido por dicha entidad y que haya tenido su origen en los daños que sufrió el vehículo (además dicho vehículo fue vendido a un tercero por la empresa propietaria con fecha 15 de junio de 2011).

La pretendida legitimación de A se fundamenta en que: en la fecha del accidente, el vehículo se encontraba cedido a su favor en régimen de arrendamiento por la empresa propietaria (B); que ambas sociedades habían acordado que la existencia de eventuales daños serían en todo caso a cuenta y riesgo de la entidad reclamante, y que dicha propietaria le cedió igualmente los derechos indemnizatorios que pudieran derivarse de los daños que ocasionó el incendio al vehículo.

Respecto al primer punto, dicha cesión no se ha acreditado de ninguna manera, y eso a pesar del requerimiento realizado al efecto en la instrucción del procedimiento, a través del que se pidió el contrato o documento de cesión en régimen de arrendamiento.

Por otra parte, no ha quedado acreditado en debida forma la renuncia de la entidad propietaria a favor de la reclamante sobre el ejercicio de acciones y la percepción de indemnizaciones derivadas del accidente. Así, C.F.S., firmante del documento, dice actuar como administradora solidaria de la compañía propietaria, si bien dicha representación no se acredita por ningún medio del que se desprenda de forma fidedigna dicho nombramiento; un documento privado supone una manifestación de parte que no surte efectos jurídicos si no se acredita que se ostenta la condición de administrador de la sociedad y que su nombramiento reúne los requisitos establecidos en el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital.

Del mismo modo que antes, la subsanación de dicha falta de acreditación fue requerida por el órgano instructor, sin que se haya presentado documentación alguna.

Por todo ello, A carece de legitimación para presentar la reclamación por responsabilidad patrimonial de la administración.

El Ayuntamiento de Madrid se encuentra legitimado pasivamente en cuanto titular de las competencias de protección civil y protección y prevención de incendios, y servicios de recogida de residuos, ex artículo 25.2.c) y l) respectivamente de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 142.5 de la LRJ-PAC el derecho a reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración prescribe al año de manifestarse el efecto lesivo.

En el presente supuesto, el incendio que ocasionó los daños ocurrió el día 29 de mayo de 2011, por lo que al haberse presentado la reclamación el 21 de diciembre del mismo año debe considerarse presentada dentro del plazo legal.

En cuanto a la tramitación del procedimiento, se ha aportado por el reclamante la prueba que ha considerado pertinente y se han recabado informes de los servicios cuyo funcionamiento, supuestamente, ha ocasionado el daño; igualmente se ha evacuado el trámite de audiencia a los interesados, todo ello exigido en los artículos 9, 10 y 11 del RPRP, respectivamente, y en los artículos 82 y 84 de la LRJ-PAC.

**TERCERA.-** Sin perjuicio de lo expuesto sobre la falta de legitimación activa de la reclamante, debemos examinar el fondo de la pretensión que se formula, y debemos partir de la consideración que el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que tiene su fundamento

en el artículo 106.2 de la Constitución, y su desarrollo en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, supone la concurrencia de los siguientes requisitos, según una constante y reiterada jurisprudencia, de la que puede destacarse la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2011 (Recurso 3261/2009):

- 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.

Igualmente recoge dicha Sentencia que:

*"La jurisprudencia de esta Sala (por todas la STS de 1 de julio de 2009, recurso de casación 1515/2005 y las sentencias allí recogidas) insiste en que "no todo daño causado por la Administración ha de ser reparado, sino que tendrá la consideración de auténtica lesión resarcible, exclusivamente, aquella que reúna la calificación de antijurídica, en el sentido de que el particular no tenga el deber jurídico de soportar los daños derivados de la actuación administrativa".*

**CUARTA.-** Partiendo de las anteriores premisas, debemos centrarnos ahora en examinar si concurren 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, constatado en los informes del Servicio de Bomberos y de la Policía Municipal aportados, así como en el informe pericial de los daños del vehículo.

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.

Debe pues, examinarse en primer lugar 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 10 de junio de 2002—, sólo responde de los daños verdaderamente causados por su propia actividad o por sus servicios, no de los daños imputables a conductas o hechos ajenos a la organización, o actividad administrativa.*”

Efectivamente como en ocasiones ha manifestado el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en casos análogos, entre otras en Sentencia de 8 de febrero de 2007, recurso 1836/2003:

“*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. de la Ley 7/85 de 2 de abril de Bases del Régimen local), antes bien, su origen es imprevisible, como ha ocurrido en autos”.*

En el mismo sentido apoyo se puede citar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla, de 30 de junio de 2006 (recurso 634/2002) que declara que:

*“En el caso de autos, efectivamente hubo un incendio en el que ardió un contenedor de basura y el mismo fuego dañó el automóvil del demandante. 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, obviamente, por los bomberos que acudieron para apagarlo. Se produce por acto de tercero, probablemente un acto vandálico según la Policía Local, donde el primer perjudicado es el propio Ayuntamiento propietario del contenedor dañado. 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 demandado”.*

Conforme tan clara doctrina, en el presente supuesto, acreditada la realidad del daño, sin embargo, no se aprecia nexo o relación de causalidad. 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 entidad reclamante por carecer de legitimación activa y en todo caso no existir relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño producido.

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, 26 de diciembre de 2014