



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero  
y Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 22 de junio de 2006, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por la compañía yyyyy, en representación de D. xxxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

### I

#### ANTECEDENTES DE HECHO

El día 22 de mayo de 2006 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por la compañía yyyyy, en representación de D. xxxxx, debido a los daños ocasionados en el vehículo de éste por el incendio de un contenedor*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 24 de mayo de 2006, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 526/2006, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Fernández Costales.

**Primero.-** Con fecha 27 de agosto de 2005, se presenta en el registro general del Ayuntamiento de xxxxx un escrito con el sello de la compañía yyyyy, en el que manifiesta que "en relación con el siniestro de referencia, reclamamos en nombre de nuestro asegurado, rogándoles nos indiquen si



tienen antecedentes del mismo y si aceptan la responsabilidad, en cuyo caso les remitiremos presupuesto de los daños”.

Junto al escrito de reclamación se incorporan los siguientes documentos:

- La comparecencia personal del asegurado ante la Policía Local del Ayuntamiento de xxxxx el mismo día en que señala que acaeció el suceso, el 15 de agosto de 2005.

- El informe realizado por la Policía Local del Ayuntamiento de xxxxx, emitido el mismo día del percance, en el que se manifiesta:

“El Oficial que suscribe a Ud. da cuenta que sobre las 6,20 horas del día de la fecha se recibe llamada del 112 avisando del incendio de un contenedor de basuras en la calle xxxxx. Personados en el lugar pudimos comprobar cómo los bomberos procedían a apagar el incendio del contenedor sito junto al nº 2 de la citada calle xxxxx. De resultas de este incendio resultó dañado un vehículo en sus pilotos traseros derretidos por el calor. El vehículo en cuestión resultó ser un xxxxx matrícula xxxxx cuyo titular es xxxxx (...). Se desconocen las causas del incendio”.

- Diligencia de inspección ocular, en la que se hace constar:

“Realizada (...) en el turismo con matrícula xxxxx, se aprecian en el mismo daños en pilotos traseros, parte posterior y paragolpes trasero, todo ello presenta indicios de haberse producido como consecuencia de la acción de un fuego próximo”.

**Segundo.-** Solicitado informe de la Dirección del Área de Ingeniería Civil y Medio Ambiente del Ayuntamiento de xxxxx, éste se emite el 11 de octubre de 2005, señalándose que “en su día tuvimos conocimiento del hecho mediante el informe de la Policía Local que obra en el expediente, del que se remitió copia a este Servicio. No habiendo testigos presenciales, no tenemos nada que añadir al atestado”.

Durante el trámite de audiencia concedido a la empresa xxxxx S.A., ésta presenta un escrito de alegaciones el día 8 de noviembre de 2005 en el que manifiesta:



“No existe ningún tipo de responsabilidad por parte de los trabajadores de xxxxx S.A., en el incendio ocasionado en un contenedor pues tal y como se indica en el informe de la Policía Local se desconocen las causas y actores del mismo y la obligación que podemos contraer es la que nace de la culpa o negligencia de las acciones de nuestros trabajadores.

»Evidentemente no existe ningún tipo de negligencia en un incendio que bien se ocasiona por acto vandálico o fortuito en un contenedor”.

Además, y previo requerimiento por parte de la Secretaria de la Comisión de Economía y Hacienda del Ayuntamiento, la Asesoría Jurídica emite un informe, el 22 de marzo de 2006, en el que se concluye:

“El incendio de contenedores no se produce por causas espontáneas, sino que su ignición siempre exige el concurso de un tercero, generalmente producido con fines vandálicos.

»Sin perjuicio de lo más arriba expuesto, la hora en que se produjo el incendio, 6’20 horas de la madrugada, es en sí misma reveladora de que el incendio no se produjo por efecto del calor, y viene a confirmar la participación de un tercero.

»Dicho esto, queda claro que el Ayuntamiento de xxxxx fue víctima y perjudicado por tal acto, y no puede imputársele responsabilidad alguna por el referido incendio.

»(...) en cuanto que los daños reclamados no son imputables a servicio público alguno, procede desestimar la reclamación”.

**Tercero.-** Notificado el trámite de audiencia a la parte interesada el 29 de marzo de 2006, no consta que ésta haya formulado alegaciones.

**Cuarto.-** El 2 de mayo de 2006 la Comisión Informativa de Economía y Hacienda formula la correspondiente propuesta de resolución, en la que se considera que procede desestimar la petición de responsabilidad patrimonial.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.



## II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**1ª.-** El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente, con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado h), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

**2ª.-** El procedimiento se ha instruido, sustancialmente, con arreglo a lo previsto en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

No obstante, es preciso señalar que la notificación realizada a la empresa xxxxx S.A. debe contener la advertencia de que podría quedar obligada, en su caso, al pago de la indemnización, en virtud del artículo 97 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio. La ausencia de tal advertencia puede originar, en el caso de que se evidencie la existencia de un nexo causal directo e inmediato entre la prestación del servicio público concedido o contratado y el daño alegado, que la responsabilidad recaiga directamente sobre la Administración contratante o concedente.

**3ª.-** Se presumen en la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. Así, la entidad aseguradora reclamante goza de legitimación activa en el procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado si se infiere claramente que la citada compañía se subrogó en la posición jurídica del asegurado perjudicado en el siniestro, previo desembolso de la indemnización que le correspondía, conforme a lo prevenido en el artículo 43 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, del Contrato de Seguro, a cuyo tenor "el asegurador una vez pagada la indemnización, podrá ejercitar los derechos y las acciones que por razón del siniestro corresponderían al asegurado frente a las personas responsables del mismo, hasta el límite de la



indemnización". Tal subrogación, previa satisfacción por la entidad aseguradora de la indemnización a que tenía derecho su asegurado, produce un doble efecto: de una parte, confiere legitimación a esta última para reclamar frente a los terceros responsables; y de otra, impide que el asegurado pueda, por el mismo título, impetrar nuevas indemnizaciones.

Estos extremos no han sido acreditados en la tramitación del expediente remitido. No obstante, puesto que la Administración a la que se dirige la reclamación ha dado por supuesta la legitimación de la entidad yyyyy, no se considera éste el momento procedimental oportuno para pedir la subsanación de los defectos mencionados.

La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde-Presidente de la Corporación municipal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21.1.s) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

**4ª.-** El artículo 106.2 de la Constitución establece que "los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por 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 de los servicios públicos".

La referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a 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, a la que además se remite el artículo 82.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 1 de marzo, 21 de abril y 29 de octubre de 1998; 28 de enero de 1999; 1 y 25 de octubre de 1999), así como la doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes de 27 de marzo de 2003, expte. nº 183/2003; 6 de febrero de 2003, expte. nº 3583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3251/2002), la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos:



a) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

b) El carácter antijurídico del daño, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley.

c) La imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o la actividad en cuyo ámbito se produce el daño.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexos causales que implican la necesidad de que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.

e) Ausencia de fuerza mayor.

f) Que no haya transcurrido un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

**5ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de daños y perjuicios formulada por la compañía yyyyyy, en representación de D. xxxxx, debido a los daños ocasionados en el vehículo de éste por el incendio de un contenedor.

La parte reclamante ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; en efecto, el suceso aconteció el 15 de agosto de 2005 y la reclamación se formuló el 27 de agosto de 2005.

En la esfera de las Administraciones locales el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, establece que "las entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades,



funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa”, reproducido, prácticamente de forma literal, por el artículo 223 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

Por su parte, es preciso poner en relación el artículo 85 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, anteriormente citada, que declara que son servicios públicos locales cuantos tiendan a la consecución de los fines señalados como de la competencia de las entidades locales, con el artículo 25.2.1) de dicha norma, que declara que el municipio ejercerá en todo caso competencia en lo relativo a servicios de limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos.

Enmarcado, pues, el percance en el ámbito competencial del municipio, procede determinar si se dan todos los requisitos legalmente exigidos para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial administrativa. En concreto, interesa determinar si se da o no la relación de causa a efecto ya referida entre el hecho imputado a la Administración y los daños y perjuicios reclamados.

**6ª.-** La propuesta de resolución fundamenta la desestimación de la reclamación presentada en la consideración de que el incendio de contenedores no es un riesgo ínsito al funcionamiento del servicio de recogida de residuos sólidos y de mantenimiento de contenedores, sino que su ignición exige siempre de una causa externa o acto de un tercero que interrumpe el nexo de causalidad entre los daños padecidos por los bienes contiguos a los que se extiende el fuego y el funcionamiento de tales servicios públicos municipales.

“Y ello aunque se desconozca la causa última del incendio, y tal y como ha reconocido la Sentencia del T.S.J. de la Comunidad Valenciana de 20 de junio de 2003 (JUR 2004/30893)”.

Diversas sentencias de Tribunales Superiores de Justicia (así, entre otras, Sentencias 1609/2004, de 14 de octubre, o la citada 1190/2003, de 20 de junio, del de la Comunidad Valenciana; Sentencia 155/2003, del de Canarias; Sentencia 328/2004, de 27 de mayo, del de Murcia; o Sentencia 1061/2000, de 22 de septiembre, del de Cataluña) sostienen en supuestos similares la



inexistencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido.

Por otro lado, en el análisis del caso hay que estar a lo que evidencien o permitan deducir cada una de las circunstancias que concurran. En atención a ellas, y en el presente supuesto, es difícil concluir que el incendio declarado sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio de recogida de basuras; por ello su acaecimiento no daría lugar a responsabilidad de la Administración demandada.

Si bien es cierto que se ignora la causa inmediata por la que se produjo el incendio del contenedor, tal y como refleja el informe de la Policía Local del Ayuntamiento de xxxxx obrante en el expediente administrativo, que no especifica nada, parece claro que el contenedor no puede arder por sí mismo y que, dadas las circunstancias concurrentes –día 15 de agosto, en torno a las 6,20 horas, en xxxxx–, resulta poco probable que su contenido ardiera por combustión espontánea. A tal conclusión debe llegarse por cuanto la causa que produce el incendio no tiene origen interno en la propia prestación del servicio público, sino que es externa a éste, porque externo y ajeno a la prestación del servicio es el hecho de que un tercero indeterminado, bien intencionada o bien imprudentemente, hubiese prendido fuego al contenedor, desechada toda posibilidad de una eventual combustión espontánea de este último al haberse producido el incendio en plena noche, no existiendo, por lo tanto, una exposición a los rayos solares que, aunque de modo improbable, hubieran podido originar un incendio.

En definitiva, entiende el Consejo Consultivo que en este caso concreto, pese a la ausencia de pruebas concluyentes al respecto, a la vista de los propios hechos, debe valorarse especialmente la muy elevada posibilidad de que fuera la acción de terceros quien produjera el incendio.

Sin perjuicio de todo lo anterior, ha de recordarse que consideran las sentencias ya citadas que “no cabe exigir al servicio municipal de recogida de residuos sólidos que prevea la acción de terceras personas en relación a los instrumentos o medios utilizados para la realización de tal servicio pues ello llevaría a hacerle responder por hechos de terceras personas, ajenas al servicio público.



»Por lo tanto no es solo que el incendio sea debido a la acción de un tercero sino que además tal hecho es totalmente ajeno a la prestación del servicio de recogida de basuras y no hay ninguna circunstancia adicional que permita imputar tal resultado al funcionamiento del servicio”.

Conviene tener en cuenta también que el Tribunal Supremo ha declarado de forma reiterada que no es acorde con el referido principio de responsabilidad patrimonial objetiva una generalización del mismo más allá del principio de causalidad, de manera que, para que exista aquella, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido.

Y así, en Sentencia de 5 de junio de 1998, declara 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 ello, dice la misma sentencia, “la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquella 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 se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico”.

Además, es doctrina reiterada del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencia de 4 de octubre de 1999) la que entiende que el carácter objetivo de la responsabilidad impone que la prueba de la concurrencia de acontecimientos de fuerza mayor o circunstancias demostrativas de la existencia de dolo o negligencia de la víctima o de un tercero suficiente para considerar roto el nexo de causalidad corresponde a la Administración, pues no sería objetiva aquella responsabilidad que exigiese demostrar que la Administración que causó el daño procedió con negligencia, ni aquella en la que su reconocimiento estuviera condicionado a probar que quien padeció el perjuicio actuó con prudencia.

En definitiva, siguiendo el criterio asentado por este Consejo Consultivo en supuestos semejantes (así, Dictamen 1052/2005, de 4 de mayo de 2006), la



documentación obrante en el expediente impide concluir, con la mínima seguridad exigible, que el incendio pudo deberse a un funcionamiento normal o anormal del servicio público de recogida de residuos, en la medida en que es difícil afirmar con cierta convicción que el incendio se debiera a una combustión espontánea generada y relacionada con el propio contenedor.

En consecuencia, no habiéndose acreditado la relación de causalidad entre el servicio público y el daño, procede desestimar la reclamación, al no concurrir los requisitos exigidos por el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre ya citada.

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución desestimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por la compañía yyyyy, en representación de D. xxxxx, debido a los daños ocasionados en el vehículo de éste por el incendio de un contenedor.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.