



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 4 de mayo de 2006, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por la compañía aseguradora yyyyyy*, 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 noviembre de 2005 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 yyyyyy, en representación de D. xxxx y Dña. zzzz, debido a los daños ocasionados en el vehículo de esta última por el incendio de un contenedor.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 25 de noviembre de 2005, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1052/2005, 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 22 de abril de 2004, se presenta en el registro general del Ayuntamiento de xxxx un escrito con el sello de la compañía yyyyyy



(yyyyy), en el que se reclama por los daños ocasionados en el vehículo matrícula x-xxx, refiriendo los hechos del siguiente modo:

“Reclamamos los daños por incendio de un contenedor, propagándose al vehículo de nuestro asegurado, D. xxxxx, matrícula x-xxx, marca, xxxxx, con el número de póliza 30073xxx, con el fin de que nos indique se se hacen responsables de dichos daños, señalándoles que el vehículo siniestrado, señalándoles que este se encuentra en las dependencias del deposito municipal, por si quieren realizar la correspondiente peritación” (sic).

Junto al escrito de reclamación se incorpora el informe realizado por la Policía Local del Ayuntamiento de xxxx, emitido el mismo día del percance (20 de abril de 2004), en el que se señala:

“El Oficial y el Policía que suscriben, a Ud. dan cuenta que sobre las 17,30 horas del día de la fecha, cuando patrullábamos por la zona y al entrar en la C/ xxxxx, observamos una gran cantidad de humo que salía frente a la puerta del comedor universitario, comprobando que se trataba de un contenedor de reciclaje de papel que estaba ardiendo, y por este motivo un vehículo que estaba estacionado junto al mismo ha empezado también a quemarse.

»Que avisado M.O. para dar aviso a bomberos, comunican que ya están de camino a sofocar el incendio. Que posteriormente se presenta una dotación finalizando su actuación aproximadamente unos 25 minutos después. Que se desconoce quién o cómo se ha podido originar el incendio. Quedó totalmente destruido el contenedor de papel y parcialmente otro contenedor de vidrio situado al otro extremo del vehículo.

»Asimismo se dio aviso al servicio de limpieza, personándose en el lugar el encargado del mismo, dando las oportunas órdenes para la limpieza del lugar y retirada del contenedor deteriorado”.

Al informe se acompañan dos fotografías tomadas después de sofocar el incendio. Así mismo, se adjunta la denuncia efectuada por Dña. zzzz el 21 de abril de 2004 en relación con los hechos, en la Comisaría de xxxx.



Posteriormente se incorpora al expediente el informe pericial del perito de la compañía yyyyy en relación con los daños ocasionados por el incendio.

**Segundo.-** Solicitado informe de la Dirección del Área de Ingeniería Civil y Medio Ambiente del Ayuntamiento de xxxx, éste se emite el 29 de junio de 2004, señalándose que “por parte de esta Sección de Residuos no tenemos ningún dato significativo que añadir a los hechos constatados por la Policía Local”.

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 4 de agosto de 2004, en el que concluye que “no ha lugar a declarar la responsabilidad patrimonial del Excmo. Ayto. de xxxx por no existir nexo de causalidad con el funcionamiento de los servicios públicos municipales”.

**Tercero.-** Notificado el trámite de audiencia a la parte interesada el 8 de octubre de 2004, no consta que ésta haya formulado alegaciones.

**Cuarto.-** El 15 de abril de 2005, ccccc, S.A. presenta, en relación al expediente, un escrito en el que alega lo siguiente:

“Que no existe ningún tipo de responsabilidad por parte de los trabajadores de ccccc, S.A. en el incendio ocasionado en un contenedor pues tal y como se indica en el informe de la Policía Local se desconocen los autores 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 un acto vandálico o fortuito en un contenedor”.

**Quinto.-** El 4 de noviembre de 2005 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.

**Sexto.-** Mediante Acuerdo del Consejo Consultivo de 30 de diciembre de 2005, se requiere al Ayuntamiento de xxxx que se complete el expediente con determinada documentación, suspendiéndose, mientras tanto, el plazo para la emisión del dictamen.

Con fecha 8 de marzo de 2006 se recibe la documentación solicitada, reanudándose el cómputo del plazo, con ampliación del mismo, mediante Acuerdo de 20 de abril de 2006.

Advertida mediante notificación la empresa ccccc, S.A. 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, dicha empresa reiteró las alegaciones efectuadas el 15 de abril de 2005.

## 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.

**3ª.-** Concurren en la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. 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, nexo causal que implica 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 reclamación presentada por la compañía yyyyy, en representación de D. xxxx y Dña. zzzz, debido a los daños ocasionados en el vehículo de esta última 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 20 de abril de 2004 y la reclamación se formuló el 22 de abril de 2004.

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 tercero que interrumpe el nexo de causalidad entre los daños padecidos por los bienes contiguos o 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)" (sic).

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 concurren. 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 xxxx 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 20 de abril, en torno a las 17,30 horas, en xxxx–, resulta poco probable que su contenido –papel– ardiera por combustión espontánea. En definitiva, entiende este Consejo 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 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”.

En definitiva, 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. xxxx y Dña. zzzz, debido a los daños ocasionados en el vehículo de esta última por el incendio de un contenedor.

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