

Expediente Núm. 3/2011
Dictamen Núm. 148/2011

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón
Jiménez Blanco, Pilar

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 28 de abril de 2011, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 22 de diciembre de 2010, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por, por los daños producidos en un vehículo como consecuencia del incendio de un contenedor.

De los antecedentes que obran en el expediente, resulta:

1. Con fecha 11 de mayo de 2010, un Procurador que actúa en nombre y representación de un compañía de seguros y del propietario del vehículo, presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos, el día 24 de enero de 2010, en un vehículo estacionado en la calle, “a la altura de unos contenedores de basura”, a consecuencia de un incendio iniciado en uno de los contenedores

y que se extendió al vehículo asegurado por la compañía interesada y a otro estacionado junto a él. El siniestro tuvo lugar “hacia las 2:30 horas de la madrugada”, acudiendo al lugar de los hechos “una dotación de la policía local, así como los bomberos”. Añade el escrito que el propietario del vehículo interpuso “la correspondiente denuncia” en la comisaría del Cuerpo Nacional de Policía.

A consecuencia del incendio, el vehículo “Renault Megane, matrícula” (...), sufrió importantes daños, cuyo importe de reparación superaba los 15.000 euros, motivo por el cual, teniendo en cuenta el valor de mercado del vehículo a la fecha del siniestro, se consideró antieconómica la reparación, indemnizando (la compañía aseguradora) a su asegurado en el valor venal del vehículo (...), abonándole la cantidad de 13.910 euros”.

Solicita una indemnización de trece mil novecientos diez euros (13.910 €) para la compañía aseguradora y de mil trescientos sesenta y siete euros (1.367€) para el titular del vehículo, “por los daños sufridos en los objetos que se encontraban en el interior”.

Acompaña copia de la siguiente documentación: a) Póliza del seguro del vehículo siniestrado. b) Ficha técnica del vehículo. c) Telefonema donde consta la intervención de la Policía Local, de fecha 24 de enero de 2010. d) Denuncia presentada en la comisaría de Gijón del Cuerpo Nacional de Policía, de fecha 24 de enero de 2010. e) Justificante de denuncia. f) Informe pericial a petición de la compañía aseguradora, de fecha 25 de enero de 2010. g) Recibo que acredita que el propietario del vehículo ha percibido de la compañía aseguradora el importe correspondiente en concepto de indemnización definitiva en cumplimiento de las obligaciones derivadas de la póliza contratada. h) Poder para pleitos otorgado por el titular del vehículo. i) Poder para pleitos otorgado por la mercantil aseguradora.

2. Mediante escritos de 9 de agosto de 2010, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón solicita informes a la Empresa Municipal de Servicios de Medio Ambiente Urbano de Gijón, S. A.

(EMULSA) y al Jefe del Servicio de Prevención y Extinción de Incendios, sobre la reclamación presentada.

Con fecha 20 de agosto de 2010, el Jefe del Servicio de Prevención y Extinción de Incendios emite informe en el que refiere que “según consta en nuestros archivos, a las 2:39 horas del día 24 de enero de 2010, se recibe una llamada informando de la existencia de un incendio en la calle que afecta a unos contenedores y a dos vehículos./ A las 2:44 horas se persona en el lugar una bomba urbana ligera con su correspondiente dotación que (...) procede a la extinción del incendio (...). El servicio se dio por finalizado a las 3:18 horas./ El incendio se inicia en los contenedores de reciclaje de plástico y papel, propagándose por radiación y contacto directo de las llamas a los vehículos estacionados en las proximidades. Inicialmente afecta al Renault matrícula que queda totalmente calcinado y, como consecuencia, causa daños al (vehículo) estacionado al lado./ El contenedor de reciclaje de plástico está fabricado en fibra de vidrio que, junto con su contenido, produce una rápida combustión que origina el colapso del recipiente y la rápida propagación del siniestro. El contenedor de papel, fabricado en chapa, tiene estructura metálica que confina el incendio en su interior y dificulta la propagación del mismo./ Teniendo en cuenta los datos obtenidos en la inspección (...) se presentan las siguientes conclusiones sobre el incendio:/ Punto de origen: contenedores de reciclaje./ Fuente calorífica: Objeto con llama introducido en los contenedores./ Causa de la propagación: Combustibilidad de los elementos./ Calificación: Provocado”.

3. Mediante escrito de 6 de septiembre de 2010, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón solicita informe al Jefe de la Policía Local sobre la reclamación presentada.

Con fecha 13 de septiembre de 2010, el Intendente en Funciones de Jefe de la Policía Local emite una diligencia donde se hace constar que “se remite informe donde el agente (...) contesta al cuestionario de preguntas solicitado por ese Servicio”. En el informe que adjunta, el agente manifiesta que “a) El

aviso se recibió sobre las 2:47 horas de la madrugada./ b) Que el tiempo transcurrido hasta llegar al lugar de los hechos sería de aproximadamente unos cinco minutos./ c) Una vez en el lugar y confirmados los hechos se comunicaron los mismos a la Sala del 092 para que esta diera aviso al Servicio de Bomberos (...). d) Que los agentes que suscriben desconocen cuáles pueden haber sido las causas del incendio./ e) Que se realiza atestado en la comisaría del Cuerpo Nacional de Policía (...), donde se relatan las actuaciones practicadas”.

4. Con fecha 9 de septiembre de 2010, el Director General de Servicios de Emulsa Medio Ambiente emite informe en el que refiere “el material utilizado en la construcción de los contenedores es fibra de vidrio (...) ignífugo” y, puntualiza que “la conservación de los contenedores de reciclaje, corresponde al titular de los mismos Cogersa”, que es, además, la propietaria de los mismos.

5. Mediante Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Gijón de 27 de octubre de 2010 se acuerda admitir las pruebas documentales propuestas, consistentes en “poder de representación, póliza de seguros, informe pericial y finiquito” de la compañía aseguradora.

6. Con fecha 3 de noviembre de 2010, se notifica al representante de los interesados la apertura del trámite de audiencia en relación con la reclamación, adjuntándole una relación de los documentos obrantes en el expediente. El día 8 de noviembre comparece su representante ante las dependencias administrativas y recibe una copia de la documentación que solicita.

7. El día 16 de noviembre de 2010, el representante de los dos interesados presenta en el registro municipal un escrito de alegaciones en el que se ratifica en lo ya manifestado en el escrito inicial, reiterando la solicitud de indemnización de los daños y perjuicios sufridos por sus representados.

8. Con fecha 3 de diciembre de 2010, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón, suscribe una diligencia “para hacer constar que teniendo en cuenta la reclamación presentada el 11-05-2010 (...) y en la que se individualizan daños por dos reclamantes, se procede a iniciar dos expedientes independientes”, identificando como segundo el correspondiente a la compañía aseguradora al que se asigna el número

9. Con fecha 22 de diciembre de 2010, la misma funcionaria propone la inadmisión de la reclamación, debido a la “falta de legitimación pasiva del Ayuntamiento de Gijón, al no ser el dueño de los contenedores ni en consecuencia (responsable) de la conservación y vigilancia de los mismos, ni los contenedores tener la condición de bienes de dominio público, sino que dicha actividad se lleva a cabo por la Empresa Municipal de Limpiezas (...) encargada de la limpieza viaria así como de la instalación de los contenedores en la vía pública y del vaciado de los mismos”, por lo que no son imputables a la Administración municipal “los hechos ni la actividad causante del daño, sino que son imputables a la Sociedad Mercantil, que se rige por su propia normativa y no por la normativa de la responsabilidad patrimonial”.

En segundo lugar, propone también “desestimar (...) la petición de responsabilidad municipal porque aun siendo titular de la vía pública y de la vigilancia de la misma, no puede convertirse a esta en aseguradora universal en todos los casos en que el resultado dañoso se produzca en un espacio público”.

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 22 de diciembre de 2010, registrado de entrada el día 3 de enero de 2011, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra k), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra k), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de Gijón, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado b), y 40.1, letra b), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), está la mercantil interesada activamente legitimada para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron, interesada que actúa válidamente a través de representante con poder al efecto.

El Ayuntamiento de Gijón está pasivamente legitimado en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

TERCERA.- En cuanto al plazo de prescripción, el artículo 142.5 de la LRJPAC dispone que "En todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En caso de daños, de carácter físico o psíquico, a las personas el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas". En el supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 11 de mayo de 2010, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 24 de enero del mismo año, por lo que es claro que fue formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

CUARTA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se encuentra establecido en los artículos 139 y siguientes de la LRJPAC, y, en su desarrollo, en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (en adelante Reglamento de Responsabilidad Patrimonial), aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe de los servicios afectados, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

No obstante, advertimos la concurrencia de determinadas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento. La primera de ellas consiste en que presentada una reclamación conjunta por dos interesados, como consecuencia de un mismo hecho dañoso y bajo la representación de un único Procurador de los Tribunales, el Ayuntamiento de Gijón procede a su división, instruyendo dos procedimientos de responsabilidad patrimonial independientes, con el argumento de que se individualizan daños por cada uno de los reclamantes. Aunque no consideramos que tal práctica constituya vicio de nulidad ni de anulabilidad, sí que resulta contraria a los principios de eficiencia y celeridad que han de presidir la actuación administrativa. Por ello, si la reclamación presentada por dos o más interesados en un mismo escrito y por un mismo hecho cumple los requisitos que el artículo 70 de la LRJPAC establece para las solicitudes de inicio -y en concreto los recogidos en el apartado 2 del mismo precepto-, como es el caso que analizamos, lo correcto será proceder a su tramitación y resolución en un único procedimiento, teniendo presente lo dispuesto en el artículo 33 de la misma Ley, y ello sin perjuicio de que sea necesario que la resolución que ponga fin al procedimiento contenga un pronunciamiento específico para cada uno de los interesados, previo examen y ponderación de la concurrencia de los requisitos legales para cada uno de ellos.

En segundo lugar, asumida la instrucción del procedimiento por el Servicio de Reclamaciones Patrimoniales, se suscriben por otros órganos

administrativos diversas actuaciones que, como ya hemos señalado en dictámenes anteriores, deberían haberse resuelto por el propio órgano instructor. En tercer lugar, y también como hemos señalado en dictámenes anteriores, no se ha dado cumplimiento a la obligación de comunicar al representante de los interesados, en los términos de lo dispuesto en el artículo 42.4 de la LRJPAC, la fecha en que su solicitud ha sido recibida por el órgano competente, el plazo máximo legalmente establecido para la resolución -y notificación- del procedimiento, así como los efectos que pueda producir el silencio administrativo.

Por último, se aprecia que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se había rebasado ya el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 13.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. No obstante, ello no impide la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.3, letra b), de la referida LRJPAC.

QUINTA.- El artículo 106.2 de la Constitución dispone 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”.

A su vez, el artículo 139 de la LRJPAC establece en su apartado 1 que “Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, 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”. Y, en su apartado 2, que “En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”.

Por otra parte, el artículo 141 de la ley citada dispone en su apartado 1 que “Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes

de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”.

En el ámbito de la Administración local, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, dispone 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”.

Este derecho no implica, sin embargo, que la Administración tenga el deber de responder, sin más, por todo daño que puedan sufrir los particulares, sino que, para que proceda la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, deberán darse los requisitos que legalmente la caracterizan, analizando las circunstancias concurrentes en cada caso.

En efecto, en aplicación de la citada normativa legal y atendida la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública será necesario que, no habiendo transcurrido el plazo de prescripción, concurren, al menos, los siguientes requisitos: a) la efectiva realización de una lesión o daño antijurídico, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y c) que no sea producto de fuerza mayor.

SEXTA.- Es objeto de análisis una reclamación de responsabilidad patrimonial que pretende el resarcimiento de la indemnización satisfecha por una compañía de seguros al propietario de un vehículo dañado en la vía pública, como

consecuencia del incendio de un contenedor de residuos urbanos. Tanto el hecho dañoso como el importe de la indemnización satisfecha por la mercantil interesada están debidamente acreditados en el expediente.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar por sí misma la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si se dan las circunstancias que permitan reconocer a la reclamante el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, hemos de analizar en primer lugar si el incendio que produjo el daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

El artículo 25.2, epígrafes c) y l), de la LRBRL establece que el municipio ejercerá en todo caso, competencias en materia de “protección civil, prevención y extinción de incendios” y de “recogida y tratamiento de residuos”, respectivamente, y el artículo 26.1, epígrafes a) y c), del mismo cuerpo legal precisa que los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios de “recogida de residuos” y los mayores de 20.000 habitantes, además, “prevención y extinción de incendios”.

Es evidente, por tanto, que la Administración municipal está obligada a prestar dichos servicios de manera que se garantice, entre otros fines, la seguridad de cuantos transitan por la vía pública, y la integridad de sus bienes, y que dicha obligación conlleva un deber de vigilancia de las condiciones en que dichos servicios se prestan. Por ello, el hecho de que, como señala el Ayuntamiento, el servicio de recogida selectiva sea desarrollado por una sociedad mercantil (en este caso, una sociedad anónima municipal) no exime, sin más, de responsabilidad a la Administración local, dado que nos encontramos ante un servicio de titularidad pública.

En efecto, aunque no estimamos necesario reproducir ahora *in extenso* nuestra doctrina sobre el particular (por todos Dictamen Núm. 103/2007, con la única salvedad de que las consideraciones que allí hacíamos en relación con determinados preceptos de la entonces vigente Ley de Contratos de las

Administraciones Públicas deben entenderse hoy hechas en relación con sus equivalentes -los artículos 198 y 229, letra e)-, de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público), cabe recordar de modo sumario que el principio de la responsabilidad objetiva de la Administración sentado en el artículo 106.2 de la Constitución permanece inalterable, con independencia de si el servicio público es gestionado o prestado por la Administración de forma directa o indirecta, y que la existencia de un contratista interpuesto en la prestación de un servicio público no puede suponer una merma de las garantías de los terceros perjudicados que deciden instar la responsabilidad de la Administración Pública; por lo que, si se acreditan el nexo causal entre el daño producido y el funcionamiento del servicio público, y los demás requisitos legalmente exigidos, deberá ser la Administración titular del servicio quien indemnice al interesado, sin perjuicio del posterior ejercicio de la acción de regreso frente al responsable, al objeto de resarcirse de la indemnización satisfecha.

Por ello, dejando al margen ahora las consideraciones que en el orden procedimental cabría efectuar sobre la posibilidad o no de declarar la inadmisibilidad de una reclamación de responsabilidad patrimonial y en qué supuestos procede, lo cierto es que en el caso que analizamos no cabe “inadmitir” la reclamación sobre la base de una supuesta falta de legitimación pasiva municipal. Al contrario, el Ayuntamiento de Gijón, como titular del servicio público cuestionado, resulta ser la Administración pública legitimada para conocer y resolver la reclamación, y en consecuencia debe alcanzar un pronunciamiento, estimatorio o desestimatorio, sobre el fondo.

Sentado lo anterior, el Ayuntamiento ha acreditado la existencia de un servicio específico de recogida selectiva de basuras, desarrollado por una empresa municipal, y de un servicio de extinción de incendios. El representante de la mercantil interesada sostiene la existencia del nexo causal con los daños en el incumplimiento municipal de sus obligaciones en relación con el primero de los servicios, sin realizar imputación de deficiencia alguna al servicio de extinción de incendios. Por ello, hemos de centrar nuestro análisis

exclusivamente en el funcionamiento de dicho servicio, no sin antes dejar constancia de que, según los datos que se incorporan al expediente, el servicio de extinción de incendios tan solo tardó en llegar al lugar del suceso 5 minutos desde que recibe el aviso de la incidencia.

Entiende la mercantil aseguradora que el Ayuntamiento incumple su deber de “vigilancia y mantenimiento de un contenedor de recogida de plásticos (...) provocando dicha falta de cumplimiento, mantenimiento y vigilancia de la vía pública, el incendio del referido contenedor”.

Sin embargo, del expediente tramitado no se deduce en modo alguno que se haya producido una “autocombustión” de los materiales introducidos en el contenedor, que sí podría ser imputable a una falta de “mantenimiento o vigilancia”; al contrario, el servicio de extinción señala en su informe que el origen del fuego se encuentra en “un objeto con llama introducido en los contenedores”. Por tanto, el incendio no tiene un origen interno en la prestación del servicio público, sino en un elemento externo al mismo, como lo es que un tercero no identificado, bien intencionadamente, bien de forma imprudente, introduzca una llama en el contenedor, incendiando tanto su contenido como el propio continente.

Teniendo en cuenta las características del suceso que analizamos, no podemos considerar que el servicio público comprenda la garantía de que no se produzca en la ciudad, en ningún caso, un acto de naturaleza incívica como el relatado, dado su carácter puntual y esencialmente imprevisible. Al contrario, es doctrina reiterada de este Consejo que el ámbito del servicio público, en ausencia de concreción legal expresa, ha de ser definido en términos de razonabilidad, por lo que no cabe exigir al Ayuntamiento que mantenga un servicio de vigilancia permanente de todos y cada uno de los contenedores de residuos depositados en la vía pública, a fin de impedir posibles acciones vandálicas de terceros, dado que ello conduciría al colapso de la Administración.

El Ayuntamiento ha acreditado un funcionamiento razonable de sus servicios públicos, y en consecuencia teniendo en cuenta que en el presente caso nos enfrentamos a un suceso imprevisible causado por la intervención de

terceros, concluimos que el lamentable percance sufrido por el titular del vehículo, cuyas consecuencias dañosas se trasladan en parte a la aseguradora reclamante, no se puede considerar causado por el funcionamiento normal o anormal del servicio público, por lo que sus repercusiones económicas no han de ser soportadas por este.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede declarar la responsabilidad patrimonial solicitada y, en consecuencia, debe desestimarse la reclamación presentada por

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN.