

CONSULTA

Incendio de contenedores y responsabilidad patrimonial

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN 13/08/2018

Hace poco se produjo un incendio en unos contenedores, probablemente por acto vandálico, que ocasionó daños en la fachada de la vivienda colindante. Su propietario presentó la correspondiente reclamación patrimonial. Consultada la aseguradora del servicio, ésta respondió de inicio que no iba a hacerse cargo de los desperfectos, al ser reiterada la jurisprudencia que indica que no hay nexo entre el normal funcionamiento del servicio y el siniestro.

Así, ya se han recibido varias solicitudes de alejamiento de contenedores de las viviendas, que de ser atendidas podrían condicionar su normal recogida. Por ello se me plantea si el ayuntamiento, como administración competente del servicio de recogida, puede hacerse cargo de la reparación de manera discrecional.

RESOLUCIÓN

CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

Primera. Con motivo del incendio de unos contenedores, se ocasionaron daños en una vivienda, presentando el propietario la reclamación de responsabilidad patrimonial, que la aseguradora considera que no hay que estimar, al tratarse de un acto vandálico y, en consecuencia, no existir nexo causal, según reiterada jurisprudencia. Los vecinos han solicitado el alejamiento de los contenedores de las viviendas, lo que parece que condicionara la prestación del servicio, planteándose el Ayuntamiento si puede hacerse cargo de la reparación de manera discrecional.

A la vista de la consulta planteada, conviene valorar varios aspectos, con carácter previo a pronunciarnos sobre la concreta cuestión formulada en aquella. En primer lugar, conviene **resolver la reclamación de responsabilidad patrimonial** solicitada por el vecino, aunque en principio, todo apunte a que su sentido vaya a ser desestimatorio. En segundo lugar, habrá que **analizar la ubicación de los contenedores** para determinar si, efectivamente, suponen una situación de riesgo más allá del propio asumido socialmente para la prestación de este tipo de servicios, así como ponderar las posibles alternativas, desde el punto de vista de la seguridad, si ello fuera necesario. Y, en tercer lugar, habrá que **valorar las consecuencias que conlleva, tomar una decisión como la que se propone**, es decir que el Ayuntamiento se haga cargo de la reparación de manera discrecional.

Respecto al primero de los aspectos, si bien es cierto que la jurisprudencia se pronuncia con carácter general y reiterado, en el sentido de desestimar este tipo de reclamaciones, la decisión no debe ser tomada sin tramitar el correspondiente procedimiento, por mucho que opine la aseguradora. La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), dispone en su artículo 21, que la Administración está obligada a **dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos** cualquiera que sea su forma de iniciación. Probablemente la aseguradora pretenda una desestimación presunta, pero la obligación municipal es resolver expresamente, lo que, además, en ningún caso implica una estimación de la pretensión del reclamante.

Cierto es que, con carácter general, la culpa exclusiva de la víctima o la de terceros **suprime de raíz la responsabilidad patrimonial** de la Administración, como se ha declarado por la jurisprudencia, **pero ello debe quedar acreditado en las actuaciones**, por lo tanto, con independencia de la opinión de la aseguradora, habrá que tramitar el correspondiente procedimiento, que probablemente finalice con una desestimación de la reclamación.

Segunda. Es necesario pues, referirse a la jurisprudencia, así que seguidamente traemos a colación, a modo de ejemplo, distintas sentencias de diferentes Tribunales Superiores de Justicia, sobre daños provocados por incendio de contenedores, si bien referidas a vehículos. Tanto en el sentido apuntado por la aseguradora, de rotura del nexo causal por intervención de tercero como, en relación con el segundo de los aspectos que hemos apuntado al inicio de la consideración anterior, esto es, en el sentido de que la ubicación de los contenedores no genere más situación de riesgo que la normalmente aceptada en la prestación de este tipo de servicio.

- Así, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Andalucía, de 30 de junio 2006, afirmaba: *«En el caso de autos, efectivamente hubo un incendio en el que ardió un contenedor de basura y el mismo fuego daña 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, en consecuencia, se desestima el recurso.»*

- En el mismo sentido, la sentencia del (TSJ) de Andalucía, de 9 de febrero 2006, *«...Pues bien, los daños **no derivan de «la colocación de los contenedores** destinados a la recogida de basura» ni de que estén «fabricados de un material fácilmente inflamable», **sino de alguien que quemó un contenedor**. Así lo viene a reconocer implícitamente el recurrente cuando afirma que «por razones que se desconocen (el contenedor) salió ardiendo». Por tanto, y como ya se dijera en la sentencia de esta misma Sección Tercera de 19 de mayo del 2005, la Sala tampoco aprecia al caso presente el referido nexo o relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento de este servicio público municipal, necesario para la declaración de la responsabilidad patrimonial de la Administración, **porque el incendio no se produce ni como consecuencia de la prestación del Servicio de Basura ni como consecuencia de un deficiente mantenimiento de los contenedores**, sino que se produce por acto de tercero en el que, el primer perjudicado, es el propio Ayuntamiento de ...»*

- El TSJ Comunidad Valenciana, en sentencia de 20 de junio de 2003, tiene dicho que: *«... la Sala tampoco ve nexo o relación de causalidad, es decir, el incendio no se produce ni como consecuencia de la prestación del Servicio de Basura ni como consecuencia de deficiente mantenimiento de los contenedores, **se produce por acto de tercero** donde el primer perjudicado es el propio Ayuntamiento de XX, en consecuencia, **se desestima el recurso.**»*

- **Sin embargo**, la sentencia del TSJ de Asturias, de 24 de enero 2003, afirmaba que: «La relación precedente se complementa con aquellos elementos indubitados: **la colocación de los contenedores corresponde al Ayuntamiento al igual que la vigilancia, debiendo adoptar las medidas de ubicación y seguridad necesarias para evitar consecuencias dañosas a bienes de terceros. Diligencia y medidas que se debió acentuar con sustitución de contenedores por otros fabricados con materiales resistentes al fuego, o bien separando las zonas de instalación de los mismos de las destinadas a otros servicios** ante la repetición de los incendios y las quejas de las Asociación de Vecinos por tales hechos en la zona de Llanares en varias calles y entre ellas en la del Río Caudal.

Al no adoptar estas medidas o siendo las existentes insuficientes, esta ausencia o deficiencia debe considerarse una de las causas concurrentes en el daño producido junto a la supuesta responsabilidad de terceros por la acción dolosa o culposa basada en la circunstancia a la que alude la Policía Local que han dado lugar a denuncia ante la Policía Nacional sin que las partes hayan aportado dato sobre su resultado. Ante esa concurrencia el Ayuntamiento de XX **no puede eludir su responsabilidad objetiva por funcionamiento normal o anormal del servicio público que le compete**, máxime cuando las circunstancias y deducciones reseñadas ponen de manifiesto, de una parte, el funcionamiento anormal del servicio de mantenimiento y conservación de los contenedores, toda vez que por **sus características combustionan con facilidad y las circunstancias de ubicación en la vía pública facilitan la propagación a los vehículos aparcados junto a ellos**, y de la otra, que la comisión delictiva de los hechos no deja de ser una hipótesis pues no consta que las investigaciones para determinar las causas y descubrir a los autores hayan dado resultado...»

- Y, por último, podemos citar la sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana de 31 de enero de 2005, argumento: «No comparte la Sala, por consiguiente, la posición del Ayuntamiento y de la codemandada en el sentido de que el incendio no se originó como consecuencia de la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos ni por el deficiente mantenimiento del contenedor, al desconocerse la causa del incendio.

El daño antijurídico sufrido por el actor se produce directamente como consecuencia del funcionamiento de un servicio público de indudable competencia municipal, mínimo y obligatorio por el artículo 26 de la Ley 7/85 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local: recogida de residuos y limpieza viaria; competencia que cabe ligar con las de ordenación del tráfico de vehículos en las vías urbanas (art. 26.2 en relación con los artículos 7, 193, 68, 79 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, R.D. Legislativo 339/1990, de 2 de marzo). Quiere decirse que **también está en la mano de la Administración prohibir el estacionamiento inmediato a los contenedores de basura, dada la eventualidad de que puedan quemarse, bien por elementos inflamables o de fácil convulsión dentro de los contenedores o bien, incluso, porque en ello concurra la acción -deliberada e incívica o simplemente negligente- de los usuarios del servicio de terceros...**»

Tercera. En relación a la toma de una decisión como la que se propone, es decir que el Ayuntamiento se haga cargo de la reparación de manera discrecional, hemos de insistir en que **hay que tramitar la reclamación, para pronunciarse sobre la existencia o no de responsabilidad**. Además, recordemos que la resolución deberá ser motivada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35.1.h) LPAC, según el cual: «1. Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho: h) Las propuestas de resolución en los procedimientos de carácter sancionador, así como los actos que resuelvan procedimientos de carácter sancionador o de responsabilidad patrimonial.»

No es una cuestión de discrecionalidad, es más, si se decidiera asumir el coste de los daños sin haber fundamentado este pago en un reconocimiento de la responsabilidad patrimonial, se crearía un precedente complicado y muy difícil de justificar, que no resulta nada aconsejable.

Por otra parte, la aseguradora puede opinar lo que considere, pero será el Ayuntamiento el que deberá tomar la decisión, y hacerlo fundamentándola en las actuaciones que esclarezcan los hechos, porque como hemos visto, en las sentencias apuntadas tanto del TSJ de la Comunidad Valenciana como del TSJ de Asturias, no siempre un incendio presupone la rotura del nexa causal.

Por último, hay que cerciorarse de la correcta ubicación de los contenedores, en el sentido apuntado, esto es que el servicio se preste dentro de los estándares de funcionamiento, en nuestro caso que el riesgo de la ubicación de los contenedores se mueva dentro de unos márgenes de razonabilidad y racionalidad, sobre todo porque, como dice la consulta, ya se han recibido varias solicitudes de los vecinos de alejamiento de contenedores de las viviendas.

De manera que, respecto a la cuestión planteada en la consulta, *Por ello se me plantea si el ayuntamiento, como administración competente del servicio de recogida, puede hacerse cargo de la reparación de manera discrecional.* La respuesta es que hacerse cargo de la reparación, supone estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial, y para estimarla es necesario tramitar el correspondiente procedimiento, a resultas del cual se tomara la decisión. Solo desde esta posición podrá el Ayuntamiento hacerse cargo de los gastos que suponga la reparación de los daños causados por el incendio del contenedor. Hacerse cargo de la reparación de manera discrecional, sin ningún fundamento, no resulta aconsejable en absoluto, y desde luego bastante difícil de motivar.

CONCLUSIÓN.

Las reclamaciones de responsabilidad patrimonial presentadas por daños causados por incendios de contenedores, tal y como afirma la aseguradora, por lo general suelen desestimarse, al atribuirse a actos vandálicos, o intervención de tercero, lo que motiva la rotura del nexa causal, elemento imprescindible para el reconocimiento de este tipo de responsabilidad. Aunque no siempre ocurre así, como hemos visto en la consideración segunda, por lo que conviene tramitar el expediente para adoptar la decisión que proceda. Solo si resultase acreditada la responsabilidad patrimonial, el Ayuntamiento, mediante resolución, debidamente motivada, podría hacerse cargo de la reparación de los daños causados por el contenedor. No es conveniente asumir la reparación de dichos daños de manera discrecional, ya que el único fundamento de la reparación por el Ayuntamiento sería justamente el reconocimiento de responsabilidad. Y además de suponer un peligroso precedente, esa discrecionalidad podría rozar la arbitrariedad.

Informe que se emite salvo mejor criterio fundado en Derecho.