



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 3 9 / 2 0 2 3

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 4 de abril de 2023.

Dictamen solicitado por el Excm. Sra. Consejera de Turismo, Industria y Comercio del Gobierno de Canarias, en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial, tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), en nombre y representación de la sociedad (...), por los daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio públicos de gestión y tratamiento de residuos de competencia insular (EXP. 114/2023 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Presidente del Cabildo Insular de El Hierro, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación de la responsabilidad de dicha Administración, iniciado el 4 de agosto de 2021 por representación legal de (...), por los daños sufridos como consecuencia del funcionamiento del servicio público de gestión y tratamiento de residuos de competencia insular.

2. La cuantía indemnizatoria solicitada en este procedimiento supera los 6.000 euros. Esta cuantía determina la preceptividad del Dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Presidente del Cabildo para solicitarlo, según los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación el primer precepto con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP). También le es de aplicación la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, LRJSP.

* Ponente: Sra. de Haro Brito.

3. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva y no extemporaneidad de la reclamación.

4. Se ha sobrepasado el plazo máximo de seis meses para resolver (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP); sin embargo, aún expirado este, y sin perjuicio de los efectos administrativos y en su caso económicos que ello pueda comportar, sobre la Administración pesa el deber de resolver expresamente (art. 21.1 y 6 LPACAP).

5. Es competente para resolver el procedimiento el Presidente del Excmo. Cabildo Insular, de acuerdo con el art. 124 y la Disposición Adicional 14ª de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local y 57, n) de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares.

6. No se aprecia la existencia de deficiencias en la tramitación del procedimiento, por lo que nada impide un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada.

II

1. El interesado relata los hechos como sigue:

PRIMERO: Que el pasado 4 de agosto de 2020 se originó un incendio en una de las naves del Punto Limpio del Complejo Ambiental (...), instalaciones titularidad de El Cabildo de El Hierro.

Que el fuego se extendió con facilidad a otras naves cercanas debido a las características altamente inflamables y a la deficiente o nula eficacia de las medidas contra incendios de dichas instalaciones.

SEGUNDO. Que es propietario del vehículo camión industrial (...), tal y como se acredita con el doc. UNO.

Que, el referido camión, se encontraba estacionado en las inmediaciones de la nave donde se originó el incendio, habiendo quedado totalmente calcinado, según se desprende del Atestado de la Guardia Civil que se adjunta como doc. DOS.

TERCERO. EDELSAN ha encargado dos informes periciales a Gabinetes expertos en automoción, los cuales se adjuntan como doc. TRES Y CUATRO.

En el primero se concluye que el camión tenía un valor de mercado en el momento del incendio de 56.206€. En el segundo se establece un valor de 52.080€, además el perito añade la puesta a disposición en Canarias, que valora en 5.300€.

CUARTO. Además, se reclama la cantidad de 22.886,32€ en concepto de lucro cesante, ya que el camión de mi mandante tenía contrato de alquiler en vigor con (...) hasta el 9 de diciembre. Huelga decir que, producido el incendio, (...) dejó de pagar el alquiler mensual a mi cliente.

Se adjunta como documento CINCO, la facturación con (...) relativa al contrato referido, de donde se desprende que, tras el incendio, se dejó de facturar.

QUINTO. Por tanto, se reclama mediante la presente, tanto el valor real del camión como su puesta a disposición en Canarias y el lucro cesante:

- 84.392,32 (56.206 + 5.300 + 22.886)
- Subsidiariamente, 80.266 (52080 + 5.300 + 22.886).

2. Admitida la reclamación, y en virtud de la póliza de seguros suscrita por el Cabildo Insular con la compañía (...), con número 096-0570024388, se dio cuenta de tal reclamación a dicha empresa, la cual mediante tramitación telefónica para declarar el siniestro realizada el día 14 de febrero de 2022, le asignó el número de referencia L51663791.

3. Obra en la documentación aportada por el reclamante Atestado de La Guardia Civil n.º 2020-100547-00000315, instruido por el equipo de Policía Judicial de Valverde (El Hierro), de fecha 25 de enero de 2021, relativo al incendio en el Complejo Ambiental (...), Isora, Valverde en el que se concluye lo siguiente:

«En base a lo expuesto anteriormente, no podemos deducir qué fue lo que originó el incendio, si bien se puede descartar que haya sido provocado intencionadamente, por lo que se considera un INCENDIO ACCIDENTAL DE ORIGEN DESCONOCIDO».

Consta como Anexo cinco del Atestado, pliego de condiciones particulares y prescripciones técnicas así como documento de formalización del contrato de suministro de carácter privado de camión multilift sin conductor, suscrito entre la empresa pública (...), y la entidad (...) con fecha 8 de octubre de 2019, que estipula un plazo de ejecución hasta el 9 de diciembre de 2020, ascendiendo el precio del contrato a la cantidad de 85.250,00 €, más el IGIC, por importe de 5.541,25 €.

4. Consta igualmente en el Anexo del citado Atestado la Resolución de la Presidencia del Excmo. Cabildo Insular de El Hierro núm. 2539/18, de fecha 5 de diciembre de 2018, en virtud de la cual se resuelve aprobar el expediente y la

memoria técnica del encargo a medio propio del servicio de “GESTIÓN Y CONTROL DE LOS COMPLEJOS AMBIENTALES Y PUNTOS LIMPIOS E INTEGRACIÓN DEL SISTEMA DE RECOGIDA SELECTIVA DE ENVASES LIGEROS Y PAPEL - CARTÓN” a la empresa (...), así como la Resolución de la Presidencia núm. 2747/20, de fecha 10 de diciembre de 2020, rectificada por Resolución de la Presidencia núm. 2852/20, de fecha 17 de diciembre de 2020, por la que se aprueba la prórroga del encargo a medio propio personificado en dicha sociedad (...), para el servicio de “GESTIÓN Y CONTROL DE LOS COMPLEJOS AMBIENTALES Y PUNTOS LIMPIOS E INTEGRACIÓN DEL SISTEMA DE RECOGIDA SELECTIVA DE ENVASES LIGEROS Y PAPEL - CARTÓN”, por el plazo de dos (2) años.

5. Asimismo, se aportan por el interesado dos informes periciales relativos a la valoración del vehículo objeto del presente procedimiento, propiedad de (...): Camión marca Scania modelo 164, serie 4 480, con matrícula (...):

- El primer informe pericial, de fecha 28 de julio de 2021, emitido por el perito judicial (...) (colegiado n.º ...), concluye que el vehículo tiene un valor de venta al mercado, a fecha 4 de agosto de 2020 de 56.206,00 €.

- El segundo informe pericial, de fecha 3 de agosto de 2021, emitido por (...) concluye que el coste de reposición del vehículo y sus accesorios asciende 52.630,00 €, valorando la puesta a disposición del vehículo en Canarias en 5.300,00 €, ascendiendo el total de gastos de reposición del camión siniestrado a 57.930€.

6. Con fecha 21 de marzo de 2022 (R.E. núm. 1707), se emite informe por la sociedad mercantil pública (...) con la finalidad de esclarecer los hechos y determinar las circunstancias que rodearon el incendio acaecido en una de las naves del Punto Limpio del Complejo Ambiental (...), en cumplimiento de lo acordado por la Resolución de Presidencia n.º 0412/2022 del Cabildo Insular de El Hierro, relativa a la Incoación Responsabilidad Patrimonial EXP. n.º 257/2022, informando, entre otros extremos, lo siguiente:

«Dicho vehículo fue alquilado por (...) a la Empresa (...) con contrato de referencia Informe N° 244-19 en vigor en el momento de los hechos hasta el 9 de diciembre de 2020.

En el Pliego de Condiciones Técnicas, de obligado cumplimiento conforme a lo estipulado en la cláusula quinta del citado contrato, y concretamente en su apartado 7.4 relativo al “Mantenimiento y reparaciones”, se establece que (...) se hará responsable del “coste de los repuestos y/o las reparaciones que haya que efectuar en el vehículo a suministrar como consecuencia de las averías o deterioros derivados de su utilización normal,

o en su caso, de las reparaciones que haya que efectuarse en dichos vehículos y máquinas por daños y averías que pudieran derivarse del mal uso, negligencia o impericia”.

Teniendo en cuenta que en este caso los daños en el vehículo tienen su origen en una circunstancia sobrevenida, cuya previsión por parte de (...) era materialmente imposible y tal y como se recoge en la cláusula citada, un posible siniestro no se encuentra previsto entre las causas que permitirían invocar la responsabilidad de esta entidad.

Por todo lo anteriormente expuesto, (...) rechaza cualquier tipo de responsabilidad por los daños producidos en el vehículo propiedad de (...) con motivo del incendio y por tanto la correspondiente indemnización solicitada, al entender que dicha petición no se encuentra fundamentada en ninguno de los apartados del mencionado contrato».

7. Con fecha 27 de mayo de 2022, se emite informe del Servicio de Gestión y Tratamiento de Residuos, que concluye, entre otros extremos, lo siguiente:

«De conformidad con las consideraciones efectuadas en el cuerpo de este informe y aquellas otras que se estimen procedentes, vista la ubicación donde se encontraba aparcado el vehículo siniestrado en el momento del incendio, es probado, que existe relación de causalidad entre los hechos, en este caso el incendio, y los daños producidos en el vehículo propiedad de (...), indistintamente de que se establezca las responsabilidades correspondientes».

8. Con fecha 30 de junio de 2022, se emite informe del Servicio de Gestión y Tratamiento de Residuos, para dar respuesta a la información solicitada por la compañía (...), informando, entre otros extremos, lo siguiente:

«Relativo a la información sobre si en el complejo trabajaban de forma habitual, tanto operarios de (...), haciendo labores según encomienda, así como trabajadores del Cabildo haciendo otras labores (no asignadas a (...), también relacionadas con la gestión de residuos), poner de manifiesto que efectivamente los operarios de (...) se encontraban en el complejo en virtud del encargo, en su condición de medio propio del Cabildo de El Hierro, del servicio de “Gestión y Control de los Complejos Ambientales y Puntos Limpios e Integración del Sistema Recogida

Selectiva de Envases Ligeros, Papel y Cartón de la Isla”, aprobado por Resolución de la Presidencia n.º 2539/2018, de fecha 5 de diciembre de 2018 y prorrogado en virtud de Resolución de la Presidencia n.º 2474/2020, de 10 de diciembre de 2020, rectificada por Resolución de la Presidencia núm. 2852/20, de fecha 17 de diciembre de 2020. Mientras que los operarios del Cabildo venían desarrollando labores de mantenimiento de contenedores en una nave del complejo, que no se vio afectada por el incendio. Estos trabajadores, en el momento que nos ocupa, se encontraban regresando al complejo, cuando detectan que se está produciendo el incendio».

9. Con fecha 2 de septiembre de 2022, se recibe informe pericial de (...), haciendo constar entre otros extremos, lo siguiente:

«Según la información y documentación aportada, se descarta que los hechos se hubieran originado en la propia edificación, al no existir suministro eléctrico en el interior de la nave de origen del incendio, así como se descarta que se debiera a maquinaria propia o ajena, puesto que tampoco se localizaba en su interior.

Asimismo, se descarta que el origen se hubiera iniciado por causa externa al propio complejo y su gestión, por terceros o transeúntes, ya que el origen del incendio se habría localizado alejado del perímetro de la parcela.

Se concluiría, por tanto, que los hechos se habrían originado de forma accidental, por una causa ajena a la propia edificación del complejo propiedad del Asegurado, por posible accidente de fumador por parte de los empleados del recinto, o bien por posible efecto lupa del material que se gestiona en el interior de las instalaciones, y que hubiera producido un sobrecalentamiento en las zonas de colchones, altamente inflamables, generando llama espontánea.

Se determina así que el origen del incendio se encontraría vinculado a la gestión y trabajos que se realizan dentro del complejo, y no a la propia edificación»

10. Consta en el expediente Informe de fecha 14 de diciembre de 2020, emitido por el Cabo 1º Jefe de La Patrulla de SEPRONA de Santa cruz de Tenerife, en relación a la situación legal del Complejo Ambiental (...) en la isla de El Hierro, concluyendo lo siguiente:

«Como resultado de las actuaciones practicadas y vista la documentación enviada por la Técnico de Gestión de los residuos del Cabildo Insular del Hierro, se desprende que el Complejo Ambiental de (...) se encuentra autorizada para la gestión de residuos».

11. Abierto período de prueba y dado trámite de audiencia, por el interesado no se formularon alegaciones.

12. La Propuesta de Resolución estima parcialmente la pretensión formulada por el reclamante, por los daños ocasionados en el vehículo industrial de su propiedad, el día 4 de agosto de 2020, como consecuencia del incendio ocasionado en el Complejo Ambiental (...) (Isora), procediéndose a indemnizar por un importe material que asciende a la cantidad de 72.816,32€, en concepto de reposición de vehículo, transporte y lucro cesante, más la actualización e intereses previstos legalmente.

III

1. Como hemos sostenido en múltiples ocasiones (por todos, el Dictamen 255/2021, de 18 de mayo), según el actual art. 32.1 LRJSP –similar al anterior art. 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común- requisito para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es, obvia y lógicamente, que el daño alegado sea consecuencia de dicho funcionamiento. La carga de probar este nexo causal incumbe al reclamante, tal como establece la regla general que establecen los apartados 2 y 3 del art. 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), conforme a la cual incumbe la prueba de las obligaciones al que reclama su cumplimiento y la de su extinción al que la opone.

Sobre la Administración recae el onus probandi de la eventual concurrencia de una conducta del reclamante con incidencia en la producción del daño, la presencia de causas de fuerza mayor o la prescripción de la acción, sin perjuicio del deber genérico de objetividad y colaboración en la depuración de los hechos que pesa sobre la Administración y del principio de facilidad probatoria (art. 217.7 LEC) que permite trasladar el onus probandi a quien dispone de la prueba o tiene más facilidad para asumirlo, pero que no tiene el efecto de imputar a la Administración toda lesión no evitada, ni supone resolver en contra de aquélla toda la incertidumbre sobre el origen de la lesión (STS de 20 de noviembre de 2012).

2. En el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial la pretensión resarcitoria del reclamante se fundamenta en que los daños en su vehículo fueron consecuencia del incendio que se provocó en dependencias del Cabildo.

Este Consejo coincide con la Propuesta de Resolución en que ha quedado acreditada la realidad del hecho lesivo, así como la fecha y circunstancias en la que se produce el siniestro, tal como se desprende del Atestado de la Guardia Civil de fecha 25 de enero de 2021 y del propio informe del Servicio de gestión y tratamiento de esta Entidad, de fecha 27 de mayo de 2022.

Es decir, está acreditado en el expediente que el día 4 de agosto de 2020 se produjo en el Complejo Ambiental de (...) (CAM, en adelante), infraestructura de titularidad del Cabildo Insular de El Hierro, un incendio que causó graves daños en infraestructuras, equipos y maquinaria. Entre ellas, se vio afectado el Vehículo

propiedad de la empresa reclamante, quedando éste en siniestro total, dado el grado de total calcinación.

3. En cuanto a la relación de causalidad entre los hechos probados (incendio y daños en el vehículo propiedad del reclamante) y el funcionamiento de los servicios públicos de competencia insular, se ha de indagar sobre el origen del incendio.

En el informe emitido por (...), de fecha 25 de agosto de 2022, se concluye que « (...) Se concluiría, por tanto, que los hechos se habrían originado de forma accidental, por una causa ajena a la propia edificación del complejo propiedad del Asegurado, por posible accidente de fumador por parte de los empleados del recinto, o bien por posible efecto lupa del material que se gestiona en el interior de las instalaciones, y que hubiera producido un sobrecalentamiento en las zonas de colchones, altamente inflamables, generando llama espontánea.

Se determina así que el origen del incendio se encontraría vinculado a la gestión y trabajos que se realizan dentro del complejo, y no a la propia edificación».

Por su parte, en el atestado elaborado por el equipo de Policía Judicial de Valverde de El Hierro se concluye lo siguiente: «no podemos deducir que fue lo que originó el incendio, si bien se puede descartar que haya sido provocado intencionadamente, por lo que se considera un incendio accidental de origen desconocido».

Los agentes que suscriben el Atestado afirman que en la zona donde se almacenaban los colchones, en el interior de la nave afectada, se localizó el lugar de inicio del incendio.

La Propuesta de Resolución deduce de los hechos acreditados que se pone en evidencia la fuerte acción del viento, lo que pudo contribuir a su rápida propagación por la nave y alrededores, así como la ausencia de corriente eléctrica y maquinaria, coadyuvando a la indeterminación de la lumbre.

Por otra parte, los materiales almacenados eran «altamente inflamables», según se desprende del atestado, así como de los informes técnicos emitidos, detallándose en el informe técnico del servicio que «El foco principal del incendio se concentraba en el interior de la nave B, dimensiones 50 x 30 m., de planta rectangular, constituido, según el operador del complejo, por una heterogeneidad de materiales: balas de plástico prensado (plásticos de invernadero, polietileno, corcho blanco, film de color, tuberías de PVC, film blanco, garrafas, hamacas y sillas), si bien tras comprobación visual se pudo contraratar (SIC) la presencia de otras materias más peligrosas: palés de recipientes con pinturas/disolventes/aceites minerales u otros, se apreció así mismo la presencia de balas de

papel/cartón junto a estos ítems, origen de numerosos repuntes con la ayuda de las rachas a de viento».

Para este Consejo, con independencia de la existencia de imprevisión o posible negligencia, lo cierto es que el origen del incendio puede calificarse como consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio de competencia insular, por lo que igualmente se coincide con la Propuesta de Resolución en que está acreditada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio de gestión y tratamiento de residuos y los daños sufridos en el vehículo del reclamante, de tal manera que siendo la gestión del servicio desarrollada por la Empresa (...), en su condición de medio propio del Cabildo Insular de El Hierro, en virtud de lo acordado por Resolución de la Presidencia núm. 2539/18, de fecha 5 de diciembre de 2018, el responsable es la Corporación Insular como Administración pública, sin que el interesado tenga la obligación de soportar el daño, que se ha revelado antijurídico.

4. Por último, en relación con la valoración de los daños reclamados, este Consejo ha asumido el principio de la reparación integral del daño.

En efecto, este Consejo Consultivo ha manifestado de forma reiterada y constante en multitud de Dictámenes (por todos, DDCC 410/2018, de 4 de octubre y 86/2020, de 12 de marzo) que, en virtud del principio de reparación integral del daño que rige en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, los interesados deben ser indemnizados en toda la extensión del daño realmente sufrido, teniendo en cuenta en este caso la referida concurrencia de concausa.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 14 julio 2009, afirma que:

« (...) según abundante jurisprudencia al respecto, puede señalarse de manera global, no solo no se excluye una valoración por los distintos conceptos sino que ello constituye, cuando los mismos están adecuadamente establecidos, una mejor motivación y justificación del alcance de la indemnización y su objetivo de lograr una reparación integral del daño, pues la indemnización, como señala la sentencia de 25 de noviembre de 2004, debe cubrir todos los daños y perjuicios sufridos hasta conseguir la reparación integral de los mismos, y con ello la indemnidad del derecho subjetivo o del interés lesionado, o como señala la sentencia de 6 de noviembre de 1998, “la aplicación del principio de la reparación integral implica que la misma comprende, dentro del ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración, los daños alegados y probados por el perjudicado, lo que supone la inclusión de los intereses económicos evaluables, partiendo de reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, las sentencias de 7 de octubre y 4 de diciembre de 1980, 14 de abril y

13 de octubre de 1981, 12 de mayo y 16 de julio de 1982, 16 de septiembre de 1983, 10 de junio, 12 y 22 de noviembre de 1985)» (Doctrina reiterada en DCC 69/2021, de 18 de febrero).

En aplicación de dicha doctrina, la Propuesta de Resolución, visto los tres informes periciales que valoran los daños en el vehículo, se decanta razonadamente por el informe técnico de (...), que estima parcialmente la tasación formulada por (...), pues entiende que el importe reclamado más los gastos correspondientes a importación y transporte del vehículo es correcto (49.930,00€), descontado el importe correspondiente al contenedor estándar sistema multifit, pues no quedó acreditado que se hubiera quemado.

En cuanto al lucro cesante, la valoración que se realiza del lucro cesante responde al cálculo de los importes dejados de percibir en concepto de arrendamiento del vehículo objeto de la reclamación, estando probado que el mismo se encontraba vigente en el momento del siniestro, así como que desde la fecha en que se produjeron los daños-04/08/2020-, hasta la fecha de finalización del contrato -09/12/2020-, un total de 127 días, el importe que habría percibido en concepto de arrendamiento asciende a la suma reclamada de 22.886,32€, entendiendo, en consecuencia, que concurren los requisitos señalados anteriormente para su estimación.

En consecuencia, se entiende acertada que por todos los conceptos reconocidos le corresponde al interesado una indemnización de 72.816,32€, cantidad que ha de ser actualizada a la fecha en que se ponga fin al procedimiento con arreglo a lo establecido en el art. 34.3 LRJSP.

5. De lo anterior se ha de concluir, pues, que la Propuesta de Resolución se ajusta a Derecho al estimar parcialmente la pretensión resarcitoria del reclamante, ya que está acreditado la existencia de nexo causal entre los daños sufridos en el vehículo propiedad del interesado y el funcionamiento del servicio insular de gestión y tratamiento de residuos, al haberse originado el fuego en las dependencias en la que se desarrollaba el servicio, siendo adecuada la cantidad determinada como indemnización por los daños sufridos, que no tenía el deber de soportar.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución, por la que se estima parcialmente la reclamación del interesado, se ajusta a derecho, ya que se han acreditado los elementos

necesarios para el surgimiento de la responsabilidad patrimonial del Cabildo Insular, tal como se razona en el Fundamento III del presente dictamen.