



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero  
Sra. Ares González, Consejera y  
Ponente

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 26 de septiembre de 2019, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de ssss Seguros Generales, S.A.*, 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 30 de agosto de 2019 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de ssss Seguros Generales, S.A., representada por D. yyy1, debido a los daños ocasionados en la propiedad de su asegurada, Dña. yyy2, a causa de un incendio en una parcela colindante de propiedad municipal.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 2 de septiembre de 2019, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 435/2019 y se inició el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia a la Consejera Sra. Ares González.

**Primero.-** El 21 de agosto de 2018 ssss Seguros Generales, S.A., representada por D. yyy1, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, por los daños ocasionados en una



vivienda sita en la calle ccc1 de la localidad, propiedad de su asegurada Dña. yyy2, por un incendio de origen desconocido que se produjo el 22 de agosto de 2017 en una parcela colindante de propiedad municipal. Solicita una indemnización de 18.233 euros por los daños ocasionados en instalaciones deportivas del inmueble (11.088,94 euros) y en la arboleda y otros elementos (7.144,91 euros), que fueron abonados por la reclamante.

La parte reclamante ha aportado copia de la documentación acreditativa de la representación, de póliza de seguros, del parte de intervención del Servicio Municipal de Extinción de Incendios y Salvamento de xxxx, de certificación catastral del inmueble, una valoración pericial de los daños, facturas y justificante del pago de la indemnización al asegurado.

**Segundo.-** El 29 de agosto de 2018 el Servicio Municipal de Extinción de Incendios, Salvamento y Protección Civil informa de que el mando de la dotación que acude a sofocar el incendio no puede "precisar el punto de inicio del incendio (si fue dentro o fuera de la parcela del reclamante), puesto que cuando la dotación llegó a su ubicación, el incendio afectaba tanto al seto perimetral de la finca del demandante, como a zona arbolada y de matorral de la ribera del río Pisuerga. (...)". El 22 de enero de 2019 se emite nuevo informe que indica que dicho mando no puede precisar "si la Policía Municipal estaba presente en el lugar en el momento de su llegada".

**Tercero.-** El 20 de septiembre de 2018 de junio se emite informe por la Secretaría Ejecutiva del Área de Seguridad del Ayuntamiento, según el cual "Se recibe llamada a las 17:20 horas informando que se había producido un incendio en la vivienda citada. Se personan en el lugar los agentes (...), comprobando que el fuego se había iniciado en los setos de cerramiento que dan a la orilla del río, dando protección al equipo de Bomberos cortando la calle desde la C/ ccc2.

»La finca es propiedad de Dña. yyy2, (...) y los daños que se observaron fueron el seto mencionado y también se quemó vegetación y varios árboles de la orilla del río, finalizando la intervención a las 19:00 horas".

Posteriormente, el 29 de enero 2019 la Policía Municipal emite informe de intervención en el incendio en el que consta que "fueron el primer servicio de emergencia en llegar al lugar, personándose el servicio de extinción de incendios varios minutos después. Que a nuestra llegada un jardinero de la propiedad



estaba intentando sofocar las llamas con una manguera de riego. Que se trata de una valla de malla y existen llamas en ambos lados. Que los árboles incendiados fuera de la parcela pertenecen a la ribera del río”.

**Cuarto.-** El 18 de diciembre de 2018 la Sección de Inventario del Ayuntamiento informa de que la parcela con referencia catastral vvvv, Parcela 6.1 del Proyecto de Compensación del A.I. 113, figura en el Inventario General de Bienes y Derechos del Ayuntamiento como de titularidad municipal.

**Quinto.-** El 21 de diciembre de 2018 la Confederación Hidrográfica del Duero informa de que la parcela colindante al inmueble asegurado es de titularidad del Ayuntamiento de xxxx al que, además, competen las tareas de limpieza, mantenimiento y conservación de cauces en casco urbano, de acuerdo con el artículo 28.4 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.

**Sexto.-** El 26 de junio el Servicio de Parques y Jardines del Ayuntamiento emite informe que indica lo siguiente:

“A lo largo de las riberas existen zonas urbanizadas y zonas naturales. Las primeras tienen un mantenimiento diario y las segundas se desarrollan de forma natural. La parte de ribera afectada por el incendio es una zona natural en la que el Servicio de Parques y Jardines no realiza mantenimiento, salvo actuaciones puntuales de urgencia a petición de otros departamentos municipales.

»En las riberas de los ríos generalmente solo se producen incendios en la época en la que los chopos se desprenden de sus semillas que van acompañadas de un vilano (vulgarmente conocidos como pelusas de los chopos), que aparecen durante los meses de mayo o junio, dependiendo de la meteorología del año. El resto del año es raro que se produzcan incendios, pues las riberas son zonas de humedad abundante lo que dificulta la propagación del fuego. Por eso no es extraño que la peritación realizada por Peritaciones qqqq S.L.P. indique en su apartado 3.5 que ‘No se tiene constancia de siniestros anteriores relacionados en el riesgo asegurado’ y que en el punto 3.6 indiquen ‘No tenemos constancia de otros siniestros similares en la zona’.

»En el Servicio de Parques y Jardines desconocemos las causas por la que se produjo el incendio ni el punto exacto donde se inicia, cuestión que



tampoco aclara el informe del director del Servicio de Extinción de Incendios, Salvamento y Protección Civil. Sin embargo, el informe de Policía Municipal sí dice expresamente `...comprobando que el fuego se había iniciado en los setos de cerramiento que dan a la orilla del río...´, setos que, parece ser, eran propiedad de la reclamante. Asimismo, en el punto 5 del informe de Peritaciones qqqq S.L.P. se hace referencia a la información proporcionada por la asegurada y dice textualmente: `...Aunque desconoce cuál ha sido la causa que provocó el incendio, manifiesta que inicialmente vio como el fuego y el humo se localizaban en la zona junto a su seto y que posteriormente se extendió al resto...´. Por otra parte, la experiencia que tenemos en el Servicio de Parque y Jardines es que habitualmente en estas zonas de ribera de carácter natural no se producen incendios, debido a la humedad existente y que en los escasos casos de los que se tiene constancia han sido debido a actos de vandalismo o como consecuencia de fuegos encendidos por persona para la realización de parrilladas o barbacoas.

»Por tanto, llegamos a las siguientes conclusiones:

»-Que es muy improbable que el fuego se haya producido de forma natural y que no guarda relación con el mantenimiento de la zona.

»-Que se desconoce la causa del fuego, aunque a nuestro juicio lo más probable es que sea intencionado (acto vandálico) o involuntario (utilización de barbacoas, parrillas, etc.).

»-Que se desconoce con exactitud el punto donde se origina el incendio, pero que todos los indicios apuntan a que ha sido en el seto propiedad de la asegurada (según Policía Municipal) o junto a este seto (según el informe de Peritaciones qqqq S.L.P.)”.

**Séptimo.-** Concedido trámite de audiencia a la reclamante, el 30 de julio de 2019 ésta presenta alegaciones en las que reitera la pretensión.

**Octavo.-** El 30 de agosto de 2019 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada.

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.i), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León. Corresponde a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 2.e) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

**2ª.-** El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

No obstante, se incumple el plazo máximo de resolución y notificación establecido en su artículo 91.3, lo que no elimina la obligación de dictar resolución expresa conforme a lo dispuesto en el artículo 21.1 de la LPAC. Tal dilación contraría los principios de buena administración y el de control del gasto público ligado a la consecución de los objetivos de estabilidad presupuestaria, considerado el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que como indemnización se vaya a conceder a la reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

**3ª.-** Concurren en la entidad interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la LPAC y se ha acreditado la representación en los términos por ella establecidos. En concreto, la legitimación de la entidad aseguradora se desprende de lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, según el cual "El asegurador, una vez pagada la indemnización, podrá ejercitar los derechos y las acciones que por razón del siniestro correspondieran al asegurado frente a las personas responsables del mismo, hasta el límite de la indemnización".

La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, de acuerdo con lo establecido en el artículo 124.4.ñ) y 124.5 de la Ley 7/1985, de 2



de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 92 de la LPAC.

La interesada ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la LPAC.

**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 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), a la que además se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la reiterada doctrina del Consejo de Estado así como la de este Consejo Consultivo, 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 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.-** En la esfera de las Administraciones Locales, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, 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". Este precepto es 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 2.568/1986, de 28 de noviembre.

Por su parte, el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio, establece que "Son bienes de uso público local los caminos, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la entidad local".

Por su parte, conforme al artículo 28.4 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, "Las actuaciones en cauces públicos situados en zonas urbanas corresponderán a las Administraciones competentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo sin perjuicio de las competencias de la administración hidráulica sobre el dominio público hidráulico. (...)".

En el supuesto planteado, comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por el reclamante y la regularidad formal de la petición, es preciso determinar si el expresado daño fue o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, requisito indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Respecto a la existencia de la relación de causalidad entre los daños alegados y la prestación del servicio público, es necesario probar que tales daños traen causa directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquél.



Este extremo corresponde acreditarlo a la parte interesada, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, el principio general sobre la carga de la prueba contenido en el artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. Es decir, al reclamante incumbe acreditar el hecho derivado del funcionamiento del servicio público y la existencia del exigible nexo causal entre tal hecho y la lesión denunciada. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados por la parte contraria.

En este caso, la parte reclamante no acredita la relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento del servicio público. De acuerdo con el informe de la Policía Local de 20 de septiembre de 2018, "el fuego se había iniciado en los setos de cerramiento"; "a la altura de una de las farolas de la iluminación de la pista de tenis", según el informe pericial presentado por el reclamante, aunque este descarta que su causa se debiera a un defecto de tal instalación. Como consta en el referido informe pericial, el seto en el que se originó el incendio es propiedad del asegurado, que costeó tanto su colocación como su mantenimiento y ha percibido por los daños ocasionados en el mismo la indemnización que se reclama en el procedimiento por este concepto (7.144,91 euros). Por otra parte, como indica la propuesta, el propio informe pericial pone de manifiesto que la cartografía catastral pudiera no estar totalmente definida, lo que dificulta la utilización de los planos catastrales de la finca a los efectos probatorios de la localización del incendio.

De acuerdo con lo expuesto, no se ha probado fehacientemente que el fuego se originase en una parcela de titularidad municipal ni por un déficit en la conservación de la zona. Así lo corrobora el informe técnico del Servicio Municipal de Parques y Jardines, según el cual, "el informe de Policía Municipal sí dice expresamente `...comprobando que el fuego se había iniciado en los setos de cerramiento que dan a la orilla del río...´, setos que, parece ser, eran propiedad de la reclamante. Asimismo, en el punto 5 del informe de Peritaciones qqqq S.L.P. se hace referencia a la información proporcionada por la asegurada y dice textualmente: `...Aunque desconoce cuál ha sido la causa que provocó el incendio, manifiesta que inicialmente vio como el fuego y el humo se localizaban en la zona junto a su seto y que posteriormente se extendió al resto...´". Por otra parte, este informe añade que "la experiencia que tenemos en el Servicio de Parques y Jardines es que habitualmente en estas zonas de ribera de carácter natural no se producen incendios, debido a la humedad existente y que en los





escasos casos de los que se tiene constancia han sido debido a actos de vandalismo o como consecuencia de fuegos encendidos por persona para la realización de parrilladas o barbacoas”.

En consecuencia, al no acreditarse la relación de causalidad entre los daños alegados y el funcionamiento del servicio público local, necesaria para declarar la responsabilidad administrativa, debe desestimarse la reclamación.

### **III CONCLUSIONES**

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

Procede dictar resolución desestimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de ssss Seguros Generales, S.A., representada por D. yyy1, debido a los daños ocasionados en la propiedad de su asegurada, Dña. yyy2, a causa de un incendio en una parcela colindante de propiedad municipal.

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

En Zamora, en fecha al margen  
**DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE**