



Sr. S. de Vega, Presidente

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

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 22 de octubre de 2019, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por sss1 y otras*, 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 2 de octubre de 2019 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre *el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de las reclamaciones presentadas por sss1, sss2 de Seguros, Dña. yyy1, Dña. yyy2 y Dñayyy3 y la Comunidad Hereditaria yyy4, debido a los daños sufridos en varias propiedades por un incendio ocurrido durante la celebración del festejo denominado "toros de fuego", organizado por el Ayuntamiento de xxx1.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 7 de octubre de 2019, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 490/2019 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 la 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 al Consejero Sr. Ramos Antón.

Primero.- El 14 de febrero de 2018 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxx1 una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por sss1, como aseguradora del local propiedad de Dña. yyy5, sito en la calle



ccc1, debido a los daños y perjuicios a causa de un incendio ocasionado por una bengala, que tuvo lugar en la madrugada del 19 al 20 de agosto de 2017 durante la celebración del festejo "los toros de fuego", organizado por el Ayuntamiento, por lo que solicita una indemnización de 1.883,74 euros.

Adjunta a su reclamación informe pericial de valoración de daños.

El 31 de mayo tiene entrada en el registro de la Subdelegación de Gobierno en xxx2 una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por sss2 de Seguros, como aseguradora del local propiedad de Pastelería qqq1, y por Pastelería qqq1, sita en la calle ccc2, en relación con los daños no cubiertos por la póliza, debido al incendio sufrido en la noche del 20 de agosto de 2017 durante la celebración del festejo "los toros de fuego", por lo que solicitan una indemnización de 81.482,41 euros.

Adjunta a su reclamación atestado de la Guardia Civil e informe pericial de valoración de daños.

El 2 de agosto tiene entrada en el registro de la Subdelegación de Gobierno en xxx3 una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. yyy1, debido a los daños sufridos en su vivienda, sita en la calle ccc2, a consecuencia del incendio que se originó en la noche del 20 de agosto de 2017, en la calle ccc1 de la localidad de xxx1, durante la celebración del festejo "los toros de fuego", por lo que solicita una indemnización de 22.168,20 euros.

Adjunta a su reclamación documentación acreditativa de la propiedad de la vivienda, atestado de la Guardia Civil e informe pericial de valoración de daños.

El 20 de agosto tienen entrada en el registro del Ayuntamiento reclamaciones de responsabilidad patrimonial por los mismos hechos presentadas respectivamente por Dña. yyy2 y Dña. yyy3, propietarias de una vivienda sita en la calle ccc1, a la que adjuntan presupuesto de reparación de daños, y por la Comunidad Hereditaria yyy4 en las que reclaman una indemnización por importe de 6.312,92 euros y 94.343,42 euros, a la que adjuntan diversa documentación justificativa de la comunidad hereditaria.

Segundo.- Mediante Resolución de Alcaldía de 23 de octubre se habilita al instructor para que realice todas las actuaciones necesarias tendentes a comprobar



la existencia o no de responsabilidad en relación con las reclamaciones presentadas que han dado lugar a la apertura de diferentes procedimientos.

Tercero.- Por acuerdo del órgano instructor de 21 de enero de 2019 se decreta la apertura del período probatorio.

Cuarto.- Por Resolución de la Alcaldía, de 22 de febrero, se acuerda la acumulación de los procedimientos.

Quinto.- El 9 de abril tiene entrada en el registro de la Subdelegación de Gobierno en xxx2 una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. yyy6, en nombre y representación de sss3 Seguros y Reaseguros S.A., como aseguradora de la vivienda propiedad de D. yyy7, sita en la calle ccc1, debido a los daños y perjuicios a causa de un incendio ocasionado por una bengala que tuvo lugar el 20 de agosto de 2017 durante la celebración del festejo "los toros de fuego", organizado por el Ayuntamiento de xxx1, por lo que solicita una indemnización de 13.942,92 euros.

Adjunta a su reclamación copias de la escritura del poder general para pelitos, del informe pericial de valoración de daños y justificante de pago a su asegurado de la cantidad reclamada como indemnización.

Sexto.- Por Resolución de la Alcaldía de 7 de mayo se admite a trámite la reclamación de responsabilidad presentada y se acumula a los procedimientos de responsabilidad patrimonial que se siguen por los mismos hechos.

Séptimo.- El 3 de junio se remiten informes periciales, uno de los cuales es una prueba pirotécnica. En dicho informe se señala que "En función de los datos recogidos durante nuestra intervención así como de las gestiones y pruebas realizadas, se determina que las dos pruebas realizadas con los artículos 'Toros de Fuego', han sido de resultado similar. Según se hace constar en el certificado de la empresa de pirotecnia que realiza las pruebas, la distancia máxima que recorre por el suelo es de 14 metros lineales y más teniendo en cuenta que este tipo de artículos como queda descrito, no son voladores. Su comportamiento es de desprendimiento al suelo mediante carga pirotécnica, iniciando su recorrido por el suelo según se ha indicado anteriormente. El Sr. (...) nos confirma de igual forma que este tipo de artículos 'Toros de Fuego' no son voladores y que lo único que



realizan en recorrido por el suelo. La antigüedad de la empresa que regenta el Sr. (...) es de más de 100 años, siendo él también fabricante de este tipo de artículos”.

Octavo.- El 13 de junio la empresa qq2, con la que se había contratado el servicio pirotécnico, emite informe en el que indica: “(...) El toro de fuego está compuesto por surtidores de categoría T1 los cuales ejercen una proyección de chispas con baja intensidad a la vez de un ligero movimiento terrestre con un radio no superior a 10 metros. Estos tienen una duración aproximada de 15" cada unidad. El riesgo común que tiene este producto es quemaduras superficiales de pequeña intensidad y de marcas por en el suelo a su paso por las chispas. AÑADIDO: Otra cosa y como viene siendo habitual últimamente es el uso que se le está dando a los surtidores una vez están en el suelo, ya que son recogidos y lanzados por las personas partícipes en ocasiones y así aumentando su radio de acción en la dirección lanzada. O incluso el lanzamiento paralelo de otros productos pirotécnicos al mismo tiempo de la festividad de los Toros de fuego por parte del público asistente”.

Noveno.- El 18 de junio la Policía Local emite informe en el que señala: “(...) se desconoce que hubiera Plan de Seguridad y Evacuación. (...) no se encuentra ningún plan o resolución del órgano municipal competente reseñando el itinerario por el que se debía desarrollar la actividad del toro de fuego el 20 de agosto de 2017. 3) La Policía Local conoce que por tradición o costumbre el recorrido transcurre por la calle ccc3 desde el antiguo mercado de abastos hasta la altura de la entrada a la Plaza ccc4. 4) Que por parte de esta Policía no tiene conocimiento de que se hayan realizado grabaciones del desarrollo de toro de fuego (...)”.

Décimo.- El 31 de julio en el salón de plenos del Ayuntamiento se levanta acta de la prueba testifical celebrada.

Decimoprimer.- El 20 de agosto los servicios técnicos municipales emiten informe sobre la valoración de los daños que estima conformes con los precios de mercado las cantidades reclamadas, pero no entra a analizar la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio y los daños causados.

Decimosegundo.- Concedido trámite de audiencia a los reclamantes, presentan alegaciones sss2 de Seguros, Dña. yyy2 y Dña. yyy3 y sss3 Seguros, en las que se ratifican en lo expuesto en sus reclamaciones iniciales.



Decimotercero.- El 30 de septiembre de 2019 se formula propuesta de resolución desestimatoria de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial presentadas, al no existir relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público municipal.

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.- La Administración ha instruido el procedimiento, sustancialmente, con arreglo a lo previsto en el título IV, "De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común", de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

No obstante, cabe poner de manifiesto que han transcurrido más de seis meses desde que se presentan algunas de las reclamaciones (14 de febrero, 31 de mayo, 2 de agosto y 20 de agosto de 2018 hasta que se formula la propuesta de resolución (30 de septiembre de 2019), lo que constituye un incumplimiento del plazo previsto en el artículo 91.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

3ª.- Concurren en todos los reclamantes los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y se ha acreditado la representación en los términos por ella establecidos. La legitimación de las entidades aseguradoras 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 de la Corporación Local, o a la Junta de Gobierno Local en el caso de la existencia de la delegación de competencias efectuada por el Alcalde a favor de aquélla, de acuerdo con lo establecido en los artículos 21.1.s) y 23.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 92 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

En cuanto al plazo de presentación de las reclamaciones el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, dispone que: “Los interesados sólo podrán solicitar el inicio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuando no haya prescrito su derecho a reclamar. El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. (...)”.

Los hechos que motivan las reclamaciones presentadas acontecieron la noche de 19 al 20 de agosto de 2017. Por lo tanto, todas las reclamaciones se han interpuesto en el plazo legalmente previsto, excepto la presentada por Dña. yyy6, en nombre y representación de sss3 Seguros y Reaseguros S.A., con fecha de entrada en el registro de la Subdelegación de Gobierno en xxx2 de 9 de abril de 2019, por lo que procede su desestimación por prescripción.

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, 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.- El asunto sometido a consulta versa sobre las reclamaciones de responsabilidad patrimonial debido a los daños sufridos en las viviendas y locales propiedad de los reclamantes a causa de un incendio ocasionado durante la celebración del festejo denominado "toros de fuego" organizado por el Ayuntamiento de xxx1.

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 2.568/86, de 28 de noviembre.

Respecto a la responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de la celebración de sus fiestas populares, el Tribunal Supremo ha declarado reiteradamente que "se integra en el ámbito del funcionamiento de los servicios públicos, a efectos de la determinación de si existe responsabilidad patrimonial de la Administración titular por los daños causados por su celebración, el supuesto de fiestas populares organizadas por los Ayuntamientos o patrocinadas por éstos, aun cuando la gestión de las mismas se haya realizado por comisiones o incluso por entidades con personalidad jurídica independiente incardinadas en la organización municipal (Sentencias de 13 de septiembre de 1991, 11 de mayo de 1992, 23 de febrero, 25 de mayo y 18 de diciembre de 1995, 25 de octubre de 1996, 15 de diciembre de 1997, y 4 de mayo, 19 de junio y 17 de noviembre de 1998, entre otras)".

Por su parte, la Sentencia de 13 de septiembre de 1991 señala que "Un Ayuntamiento puede organizar una feria, reglamentando y autorizando, en su competencia municipal esencial e indeclinable de policía de seguridad en este tipo de festejos, instalaciones que necesariamente implican, dada la misma reglamentación municipal, un alto porcentaje de riesgo que la Administración municipal asume por entender que ello es necesario para mantener una determinada tradición popular, pero estas razones no le eximen en ningún caso de asumir también una eventual responsabilidad por los daños que puedan derivarse de esa actividad que organiza y patrocina (Sentencias del Tribunal Supremo de 18 de diciembre de 1986 y 27 de mayo y 24 de noviembre de 1987)".

Asimismo, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 6 de febrero de 2009, recuerda que "en los supuestos de fiestas populares organizadas por los Ayuntamientos hay que tener en cuenta, de un lado, que el título de imputación viene dado por la titularidad administrativa del servicio o actividad en cuyo ámbito se produjo el daño, debiendo reseñarse que la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre otras, Sentencias de 23 de febrero de 1995, 1 de abril de 1995, 29 de marzo y 25 de mayo de 1999, 30 de septiembre de 1999, 15 de abril y 9 de mayo de 2000, y 3 de mayo de 2001, ha venido exigiendo en los festejos populares, organizados o dependientes de las autoridades municipales, un especial deber de diligencia para evitar situaciones de riesgo o peligro, fruto de la presencia y



concentración de un elevado número de personas; y, de otro, y en relación con la ruptura del nexo causal, que hemos de dar relevancia a la aceptación del riesgo por el perjudicado -a la que se refiere la STS, Sala 1ª, de 8 de noviembre de 2000- en el sentido de que si el dañado o fallecido como consecuencia de las lesiones participa activamente en el evento -caso típico de los festejos taurinos- tal conducta exime la responsabilidad del Ayuntamiento organizador, salvo que se demostrara alguna culpa o negligencia en éste, ya que el daño nace de la propia negligencia de quien asumió el riesgo y tiene por tanto obligación jurídica de soportarlo (...)

En relación con lo expuesto, el artículo 25.2. 1) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, atribuye al municipio competencia para la promoción de la ocupación del tiempo libre. En este ámbito, la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León, califica como actividad recreativa, en el apartado B.7 de su anexo, a las Verbenas y actividades propias de celebraciones populares, que define como "Todas aquellas actividades que se celebran generalmente en espacios abiertos con motivo de fiestas patronales o populares y que consisten en actuaciones musicales, bailes públicos, instalación de tenderetes, fuegos artificiales y otras actividades vinculadas a la hostelería y la restauración desarrolladas en los referidos espacios abiertos". Por su parte, el artículo 2 de la misma Ley define al "Organizador de espectáculos públicos y actividades recreativas" como "las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que con ánimo de lucro o sin él, realicen o promuevan espectáculos públicos o actividades recreativas", y su artículo 12 somete la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas en espacios abiertos a la obtención de autorización municipal, que sin embargo no será necesaria cuando aquellos sean organizados por el propio Ayuntamiento y se realice en espacios de su propiedad o cuando dándose solo una de estas circunstancias el Ayuntamiento así lo acordara.

En este supuesto, comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por los reclamantes y la regularidad formal de las peticiones, la única cuestión planteada consiste en establecer 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 y lo que, más específicamente para el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración, dispone el artículo 67.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. 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 el supuesto sometido a dictamen, a la vista de los documentos que integran el expediente, no puede considerarse que los daños por los que se reclaman tengan su origen en el funcionamiento de los servicios públicos, sino que el hecho que derivó en los daños sufridos en las propiedades de los reclamantes se debió más bien a la intervención de un tercero.

Ha de precisarse que el hecho de que la responsabilidad de la Administración sea objetiva no convierte a la misma en responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple hecho de que sucedan en las vías públicas. Es doctrina de nuestro Tribunal Supremo la que sostiene "la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado o la de un tercero la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público".

De los informes periciales obrantes en el expediente -reproducidos parcialmente en los antecedentes de hecho séptimo y octavo del presente dictamen- se pone de manifiesto que los cohetes del toro de fuego no son voladores, sino que recorren por el suelo una distancia máxima de 14 metros lineales, por lo que no tienen fuerza para subir hasta el tejado del edificio en el que se originó el incendio. La demostración de su funcionamiento incorporada en un CD que se adjunta al expediente así lo evidencia.

Otra cosa es que las personas partícipes en el festejo recojan los surtidores del suelo y los lancen, lo que se según los informes aportados ha sucedido en ocasiones, o que se produzca incluso el lanzamiento paralelo de otros productos



pirotécnicos por parte del público asistente, coincidiendo con la actividad festiva de los toros de fuego. El portador del toro de fuego afirmó que no accedió a la calle ccc1, lo que fue corroborado por uno de los testigos propuestos.

No se ha acreditado por los reclamantes la hora de inicio y final del toro de fuego pero sí consta en el expediente que cuando se inicia el incendio el tercer toro de fuego ya había terminado. Asimismo tampoco se ha demostrado que el Ayuntamiento no hubiera adoptado las medidas de seguridad necesarias a la hora de celebrar festejos populares.

Así pues, el hecho causante del supuesto accidente resultaría de la intervención de un tercero desconocido, que ocasionó, consciente o inadvertidamente, la situación de peligro generadora del daño, lo que supone la interrupción del nexo causal entre el daño producido y el actuar administrativo, lo que conlleva que, al no darse una relación directa e inmediata, de causa a efecto, la Administración no debe responder de los daños causados.

En definitiva, se considera que no resulta acreditada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño sufrido, razón por la que las reclamaciones deben desestimarse, al no concurrir los requisitos exigidos por el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, ya citada.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución desestimatoria, en los términos del presente dictamen, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de las reclamaciones presentadas por sss1, sss2 de Seguros, Dña. yyy1, Dña. yyy2 y Dña. yyy3 y la Comunidad Hereditaria yyy4, debido a los daños sufridos en varias propiedades por un incendio ocurrido durante la celebración del festejo denominado "toros de fuego", organizado por el Ayuntamiento de xxx1.

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