



Sr. S. de Vega, Presidente

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

Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 19 de mayo de 2022, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyy1, en nombre y representación de ssss, Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A.,* y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN 73/2022**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 15 de febrero de 2022 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyy1, en nombre y representación de ssss, Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A., debido a los daños ocasionados en una vivienda asegurada por un incendio originado en los denominados "huertos municipales".

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 16 de febrero de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 73/2022, iniciándose 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 a la Consejera Sra. Ares González.

**Primero.-** El 6 de agosto de 2021 D. yyy1, en nombre y representación de ssss, Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A., presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx1, por los daños materiales ocasionados en la vivienda propiedad de su



asegurada, Dña. yyy2, sita en la calle cccc, número 12, de la localidad, derivados de un incendio originado en los denominados "huertos municipales" propiedad del Ayuntamiento, del que tuvo conocimiento el 19 de octubre de 2020.

La entidad reclamante considera que "la Administración reclamada es responsable de tales hechos, y de todas sus consecuencias, al tener encomendados los servicios de mantenimiento de parques y jardines u otro similar, siendo por tanto responsable del funcionamiento y buen estado de los servicios de la vía pública".

Acompaña a su reclamación los siguientes documentos: informe de los Bomberos del Servicio de Prevención, Extinción de Incendios de la Diputación Provincial de xxx2, informe pericial, presupuesto de los daños sufridos en la vivienda, expediente explicativo de las asistencias realizadas en la vivienda siniestrada, póliza de seguro, justificante de pago de la prima anual por la asegurada y justificante del pago de 4.134,38 euros por la aseguradora reclamante a la asegurada.

Fija el importe de la indemnización en 4.134,38 euros más los intereses legales correspondientes.

Finalmente, en la reclamación solicita el atestado realizado por la Guardia Civil de xxx3 en relación con el citado incendio acontecido el 19 de octubre de 2020.

**Segundo.-** Obran en el expediente el atestado de la Guardia Civil de 19 de octubre de 2020, un informe del técnico de Gestión Urbanística del Ayuntamiento de 3 de septiembre de 2021, un informe del jefe de Jardinería Municipal de 10 de septiembre de 2021, un informe jurídico de la Vicesecretaría del Ayuntamiento de 14 de octubre de 2021 y un informe del técnico de Medio Ambiente del Ayuntamiento.

**Tercero.-** El 18 de enero de 2022 se concede trámite de audiencia a los interesados.

El 2 de febrero de 2022 la reclamante presenta escrito en el que solicita la nulidad del procedimiento, ya que no "se le ha facilitado los documentos referenciados como números 12 a 17 del expediente administrativo, y no puede pronunciarse sobre los mismos, creando una evidente indefensión a esta parte".



**Cuarto.-** El 7 de febrero de 2022 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

**Quinto.-** Por Acuerdo del Presidente del Consejo Consultivo, de 18 de marzo de 2022, se requiere al Ayuntamiento para que complete el expediente en el sentido de incorporar a este la documentación que acredite la recepción por parte de la reclamante de los documentos 13 a 17 o, en su defecto, trasladar la expresada documentación a la interesada, conceder un nuevo trámite de audiencia al amparo de lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y elaborar una nueva propuesta de resolución.

En la misma fecha se suspende el plazo para la emisión del dictamen.

**Sexto.-** El 19 de abril de 2022 el Ayuntamiento remite a este Consejo los documentos solicitados:

- Providencia del órgano instructor que certifica la puesta en conocimiento de la reclamante de los documentos solicitados.
- Notificación del nuevo trámite de audiencia concedido a los interesados.
- Escrito de alegaciones de la aseguradora reclamante, de 1 de abril de 2022, en el que ratifica lo expuesto en la reclamación inicial y reitera la pretensión resarcitoria.
- Informe de los servicios jurídicos municipales sobre las alegaciones presentadas por la aseguradora reclamante.
- Nueva propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

Analizada la documentación, se reanuda el plazo emitir el 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, correspondiendo 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 LPAC, con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

**3ª.-** Concurren en la entidad reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la LPAC. 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 reclamación corresponde al Alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, conforme a 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 (LBRL), en relación con el artículo 92, párrafo segundo, de la LPAC.

La reclamación se ha interpuesto 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, a la que se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la LBRL.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la 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) daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) antijuridicidad 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) 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 la actividad en cuyo ámbito se produce el daño; d) relación de causalidad entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, esto es, que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público; e) ausencia de fuerza mayor. Asimismo, se exige que la reclamación se presente antes de que transcurra un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

**5ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños ocasionados en una vivienda asegurada derivados de un incendio originado en los denominados "huertos municipales" cuyo dominio corresponde al Ayuntamiento de xxx1.

En la esfera de las Administraciones locales, el artículo 54 de la LBRL 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 2568/86, de 28 de noviembre.

Por su parte, el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, 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”.

En el supuesto sometido a dictamen, se trata de determinar si existe relación de causalidad entre los daños que sufrió la vivienda asegurada y el incendio originado en los citados huertos municipales, como consecuencia de la falta de conservación y mantenimiento de los mismos.

A estos efectos, corresponderá a la parte interesada acreditar que los daños traen causa directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal del servicio público, 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 (LEC), y lo que, más específicamente para el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración, dispone el artículo 67.2 de la LPAC. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados por la parte contraria.

El informe de los Bomberos de la Diputación Provincial que participaron en las labores de extinción del incendio señala que “se desconoce la causa del incendio”.

El atestado de la Guardia Civil, en la diligencia de exposición de hechos, manifiesta lo siguiente: “El incendio pudo originarse por causas desconocidas, posiblemente por negligencia, en la parte posterior de los chalets, donde se encuentran ubicados unos huertos sociales gestionados por el Ayuntamiento de la localidad de xxx1, donde sus propietarios suelen quemar la maleza y desperdicios de los mismos, pero preguntados a los propietarios de las viviendas afectadas no observaron a ninguna persona que en esos momentos estuviera quemando restos, o que hubieran iniciado fuego en otro lugar, no pudiendo identificar al responsable del inicio del incendio”.

El informe del jefe de Jardinería Municipal certifica que “el día 19 de Octubre de 2020, fecha en la que se produjo un incendio en la parte trasera de la C/cccc de este término municipal, supuestamente donde se ubican los denominados huertos familiares, estaban colocados tres contenedores de 7 m<sup>3</sup> cada uno para depositar los desechos vegetales en un lugar habilitado al efecto para su compostaje, no pudiendo depositarse en otro sitio, ni quemarse. Existe la obligación de mantener las parcelas y su entorno en perfecto estado y limpio. Los huertos familiares municipales se adjudican a



los usuarios que son conscientes y sabedores de que no se puede quemar ningún desecho vegetal y solamente utilizar dichos contenedores para su correcta limpieza”.

El informe jurídico de la Vicesecretaría del Ayuntamiento afirma que “Todos los adjudicatarios de huertos son conocedores mediante el Reglamento Regulador de los huertos y su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia nº 18 de 28/01/2015, que está totalmente prohibido quemar y que se debe de colaborar en el mantenimiento y buen funcionamiento de los mismos. Por tanto, la Administración no es responsable de los hechos ocurridos. El Ayuntamiento vigila el cuidado y la limpieza de los huertos y ha puesto a disposición de los arrendatarios un contenedor para depositar los desbroces y restos de desechos precisamente para evitar la quema de restos y así proceder al perfecto cumplimiento del Reglamento Municipal (se adjuntan fotografías de los contenedores).

»No existe un incumplimiento por la Administración de su obligación de ordenar mantener limpios todos los huertos que se alquila. No ha sido demostrado que el fuego acaecido tuviera un nexo de causalidad directo e inmediato con las acciones u omisiones del servicio de limpieza.

»A la vista de la documentación obrante en el expediente y de conformidad con el informe emitido por los Servicios Técnicos Municipales, no concurre el necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño sufrido por el recurrente. El Ayuntamiento no ha actuado con negligencia y el fuego se propagó por fuerza mayor (el fuerte viento existente). Por último, destacar que se desconoce la causa del incendio, el lugar de su origen y la identidad de la persona que lo produjo”.

Finalmente, el informe del Técnico de Medio Ambiente del Ayuntamiento establece que “En la Convocatoria Pública para la concesión de las parcelas de los huertos por un período de cuatro años, los solicitantes firman una declaración responsable en la que se recoge, entre otros aspectos, lo siguiente: 4. Conocer las bases reguladoras para la adjudicación de los huertos y me comprometo a respetarlas en su totalidad, en caso de resultar adjudicatario”. El citado informe detalla el régimen jurídico que regula el uso y aprovechamiento de los expresados huertos. En concreto, manifiesta:

“El uso, disfrute y aprovechamiento de los huertos se someterá al régimen establecido en el reglamento regulador de los huertos familiares



de xxx1 (BOP nº 18 de 28/01/2015) y en las bases reguladoras de los huertos familiares del Ayuntamiento de xxx1 aprobadas por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 28/03/2019.

»El Reglamento Regulador de los Huertos Familiares es entregado en formato de una copia en papel a todos los usuarios de los mismos, una vez que se concede la licencia de uso de las parcelas cada cuatro años. Así mismo está disponible en los medios de difusión digitales del Ayuntamiento de xxx1.

»El Art.18 del Reglamento mencionado, en el que se recogen las obligaciones de los usuarios de las parcelas, establece entre otros aspectos que: `d) Los desechos vegetales se depositarán en un lugar habilitado al efecto para su compostaje. No podrán depositarse en otro sitio ni quemarse. e) Deben mantener las parcelas y su entorno en perfecto estado, limpio y libre de todo tipo de hierbas, forraje y plantas espontáneas´.

»Periódicamente se difunden avisos oficiales del Ayuntamiento de xxx1, en los que se recuerda la necesidad de cumplimiento de los distintos aspectos del Reglamento para el correcto funcionamiento de la actividad. Se adjuntan dos de ellos en el ANEXO 3 del presente informe.

»En la parcela de los huertos existen, a disposición de los usuarios, contenedores para la recogida de restos vegetales”.

La mercantil reclamante no aporta prueba suficiente que desvirtúe el contenido de los citados informes. Es cierto que existen indicios racionales que llevan a determinar que el incendio se originó en los mencionados “huertos municipales”. Sin embargo, no está acreditado que la causa que motivó el incendio fuera un funcionamiento anormal del servicio público. Los citados documentos técnicos prueban la existencia de contenedores vegetales para la recogida de restos vegetales y el cumplimiento de la obligación de vigilancia de cuidado y limpieza de los huertos por los titulares de la licencia, cuya competencia corresponde al Ayuntamiento.

A mayor abundamiento, el propio informe pericial de valoración de daños aportado por la reclamante señala que el asegurado “desconoce si el incendio ha sido provocado o fortuito”.





Por lo expuesto, la mera propiedad de los huertos no determina que el Ayuntamiento sea responsable de los daños originados en la vivienda asegurada. La responsabilidad de la Administración exige, sin perjuicio de su carácter objetivo, un nexo de causalidad y un título de imputación, además de la inexistencia del deber jurídico de soportar el daño, requisitos que, a juicio de este Consejo, no concurren en este supuesto.

Los diferentes informes técnicos que obran en el expediente no acreditan que el incendio se originara como consecuencia de una falta de vigilancia o mantenimiento por parte del Ayuntamiento, por lo que esta falta de prueba no puede perjudicar a la Administración.

Finalmente, en este caso tampoco puede afirmarse que exista una responsabilidad de la Administración por el riesgo creado, pues se desconoce si el incendio fue producido por la acción de un tercero.

### **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 por D. yyy1, en nombre y representación de ssss, Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A., debido a los daños ocasionados en una vivienda asegurada por un incendio originado en los denominados "huertos municipales".

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