



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y  
Ponente

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 17 de enero de 2013, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxx1 y Dña. xxx2*, 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 17 de diciembre de 2012 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. yyyy, en nombre y representación de D. xxx1 y Dña. xxx2, que actúan en su propio nombre y derecho y también como padres y representantes legales de su hijo menor cccc1, debido a la muerte de su otro hijo menor de edad, cccc2, al incendiarse el local de una peña.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con la misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 914/2012, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Rey Martínez.

**Primero.-** El 12 de junio de 2012 D. yyyy, en nombre y representación de D. xxx1 y Dña. xxx2, que actúan en su propio nombre y derecho y también



como padres y representantes legales de su hijo menor cccc1 (por error figura como cccc1), presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial en la que señala lo siguiente:

“D. xxx1 y Dña. xxx2, son los padres del menor cccc2, fallecido en el incendio ocurrido en la peña situada en la calle xx de xxx1 (xxx2), en fecha 26 de junio del 2011.

»(...) Con fecha 26 de junio del 2011, sobre las 1,00 de la madrugada, el menor cccc2, se encontraba junto con otros jóvenes en el interior de un local fabricado por todos ellos como peña, y destinado a su recreo en las fiestas locales, sito en la calle xx de xxx1 (xxx2), cuando en un momento determinado otro menor, llamado cccc3, al prender el tapón de una garrafa de gasolina que se encontraba en el interior de dicho inmueble, provocó un incendio que se propagó rápidamente por el interior del local, causando la muerte de cccc2, quien al parecer quedó arrinconado sin poder acceder a la salida.

»(...) el local en el que se produjo el incendio, se encontraba en un solar propiedad de D. xxxx3, quien había dado consentimiento para su construcción y utilización por los menores, ya que al parecer uno de los menores, Raúl Medrano Rodríguez, era nieto suyo.

»El referido local era ilegal, no contaba con licencia alguna, y el Ayuntamiento de xxx1 era concedor y consiente de dicha construcción. Evidentemente, dicho local no contaba con las más elementales medidas de seguridad, ni de extinción de incendios, permitiéndose su construcción con elementos altamente inflamables que constituían un riesgo evidente. Por no existir, no existía ni siquiera una ordenanza ni una regulación por parte del Ayuntamiento que estableciera unas medidas mínimas de seguridad y de uso de esos locales, y tampoco se había realizado por parte del Ayuntamiento ningún control sobre dichas peñas y su uso. En definitiva, aun tratándose de una cuestión que era competencia del Ayuntamiento de xxx1, no se había establecido ninguna medida para evitar siniestros como el que nos ocupa, que costó la vida a un niño.

»En cuanto al sistema de extinción de incendios del que es responsable el Ayuntamiento de xxx1, parece ser que tampoco actuó con la



rapidez que hubiera sido deseable, desconociendo esta parte si el camión de extinción de incendios se encontraba en las debidas condiciones”.

La parte reclamante advierte de que por los referidos sucesos se sigue un procedimiento judicial, en el que se han reservado expresamente las acciones civiles frente a los responsables del siniestro.

Considera que el accidente ha sido motivado porque el Ayuntamiento de xxx1 ha incurrido en culpa *in vigilando* al permitir una construcción sin licencia y sin medidas de seguridad.

Reclama como indemnización la cantidad de 150.000 euros.

Adjunta poder acreditativo de la representación y copia del Libro de Familia. A requerimiento de la Administración, la parte reclamante presenta la Sentencia del Tribunal de Menores de xxx2 dictada en el expediente de reforma 23/11, en el que se condena “al menor cccc3 autor de un delito de homicidio imprudente del artículo 142.1 del Código Penal, (...)” y se establece la responsabilidad civil por los daños materiales.

**Segundo.-** El 5 de octubre se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

**Tercero.-** El 10 de octubre la Alcaldesa emite informe en los siguientes términos:

“(...) Es tradición en el municipio de xxx1, al igual que en todos los municipios del entorno que, con motivo de la celebración de las fiestas patronales, las cuadrillas de jóvenes fabriquen construcciones provisionales, denominadas ‘Peñas’, con el único propósito de utilizarlo como lugar de reunión de la cuadrilla durante las fiestas. Esto se ha venido haciendo desde, al menos los años 50 del siglo pasado, y se ha convertido en la forma tradicional de celebración de las fiestas por los jóvenes, reuniéndose en ellas como lugar de encuentro.

»(...) La Peña en que se produjo el incendio el 26 de junio de 2011, fue realizada por los propios menores con la ayuda de sus padres. La misma tenía el destino expresado de servir de lugar de reunión de los mismos durante las fiestas. Como resulta del relato de hechos probados de la Sentencia



num. 24/12 del Juzgado de Menores de xxx2, la causa del siniestro no fue la construcción de tal local o peña, sino única y exclusivamente el acto temerario de prender 'velas' de gasolina que realizó hasta en dos veces el menor cccc3, aún cuando el resto de los menores que estaban en el local le habían ya puesto de manifiesto la peligrosidad y sin razón de su comportamiento".

**Cuarto.-** En la misma fecha la secretaria informa de que "(...) en el presente supuesto la causa adecuada y eficiente de la producción del hecho dañoso fue la conducta totalmente negligente e irreflexiva del menor cccc3. El incendio nunca se hubiera producido si tal conducta del mismo no se hubiera producido. En el local nadie fumaba, no había ningún mechero encendido, y aunque la construcción era rudimentaria, el origen del fuego no guarda ninguna relación con la misma.

»La inactividad municipal de la Administración municipal con relación a la edificación del local no es la causa eficiente y en relación exclusiva y directa con el resultado lesivo acontecido. En un curso normal de los acontecimientos el incendio y sus consecuencias dañosas no se hubieran producido nunca si por el menor cccc3 vulnerando las más elementales normas de cuidado (como se refiere la Sentencia 24/2012, de 27 de junio, del Juzgado de Menores de xxx2) no hubiera cogido el bidón de gasolina y volcara el líquido inflamable sobre el tapón para hacer una 'vela', actuación que ya había desarrollado unos minutos antes y por lo que fue recriminado por el resto de los menores que estaban en la 'peña'. Tal secuencia de hechos se encuentra plenamente acreditada en las actuaciones judiciales desarrolladas en el Juzgado de referencia y así se declara en los hechos probados.

»Por tanto éste es el hecho causal, sin el cual resulta ciertamente inconcebible que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto del primero, pues si el menor cccc3 no hubiera actuado como lo hizo, el evento dañoso nunca se hubiera producido. Su conducta es la directamente motivadora del incendio y de las consecuencias del mismo: Hasta por dos veces repitió el mismo comportamiento irreflexivo de hacer la 'vela', habiendo desoído las recriminaciones sobre el mismo de sus mismos compañeros, por lo que el mismo constituye la relación causal, directa y exclusiva de la producción del hecho luctuoso acaecido".



**Quinto.-** Concedido trámite de audiencia, la parte reclamante solicita copia parcial del expediente.

**Sexto.-** El 20 de noviembre de 2012 se formula la 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.h), 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.d) del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, 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 los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

**3ª.-** Concurren en la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. 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 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 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992. Los hechos sucedieron el 26



de junio de 2011 y la reclamación ha tenido entrada en el registro del Ayuntamiento de xxx1 el 12 de junio de 2012.

**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 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que 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 la 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.



La responsabilidad patrimonial de la Administración ha sido configurada en nuestro sistema legal y también jurisprudencialmente, como una responsabilidad de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos, debe de ser en principio indemnizada, porque como dice -en múltiples resoluciones- el Tribunal Supremo, "de otro modo se produciría un sacrificio individual en favor de una actividad de interés público que debe ser soportada por la comunidad".

No obstante, la jurisprudencia modula el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, al rechazar que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con aquél que se pueda producir. El Tribunal Supremo ha declarado, en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que "la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico". Criterio que ha sido recogido en otros fallos (*a.e.* Sentencias de 13 de septiembre de 2002, 30 de septiembre y 14 de octubre de 2003, o 17 de abril de 2007).

También ha declarado el Tribunal Supremo, de forma reiterada, que no es acorde con el referido sistema de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido. En este sentido, la Sentencia de 13 de noviembre de 1997 ya declaró que "aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquélla".



El Tribunal Supremo, en Sentencia de 21 de abril de 1998, afirma que para que exista responsabilidad en estos casos basta con la existencia de factores sin cuya concurrencia no se hubiera producido el resultado, “no siendo admisibles, en consecuencia, restricciones derivadas de otras perspectivas tendentes a asociar el nexo de causalidad con el factor eficiente, preponderante, socialmente adecuado o exclusivo para producir el resultado dañoso, puesto que válidas como son en otros terrenos irían en éste en contra del carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas (Sentencias de 5 de junio y 16 de diciembre de 1997). La consideración de hechos que puedan determinar la ruptura del nexo de causalidad, a su vez, debe reservarse para aquéllos que comportan fuerza mayor, única circunstancia admitida por la Ley con efecto excluyente, a los cuales importa añadir el comportamiento de la víctima en la producción o el padecimiento del daño, o la gravísima negligencia de ésta, siempre que estas circunstancias hayan sido determinantes de la existencia de la lesión y de la consiguiente obligación de soportarla en todo o en parte (Sentencias de 27 de abril de 1996 y 7 de octubre de 1997)”.

Por lo tanto, la responsabilidad de la Administración procederá en aquellos casos en que los daños sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, sin que baste a estos efectos que los daños aparezcan con motivo u ocasión de la prestación de dichos servicios públicos.

**5ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de daños y perjuicios presentada por D. yyyy, en nombre y representación de D. xxx1 y Dña. xxx2, que actúan en su propio nombre y derecho y también como padres y representantes legales de su hijo menor cccc1, debido a la muerte de su otro hijo menor de edad, cccc2 al incendiarse el local de una peña.

En cuanto al fondo de la cuestión planteada, como se ha señalado en la consideración jurídica 4ª, el hecho de que la responsabilidad de la Administración sea objetiva no implica que ésta deba responder necesariamente de todos los daños que puedan sufrir un menor, aunque se produzcan en una construcción irregular. Para que proceda la responsabilidad patrimonial, deberán darse los requisitos que la caracterizan, legalmente establecidos en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y que deben analizarse atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada caso.





El reclamante funda su pretensión en la existencia de una culpa *in vigilando* imputable a la Administración al permitir la construcción donde se divertían los niños. No obstante, imputar la responsabilidad de lo sucedido al Ayuntamiento por el mero hecho de que el local donde se produjo el incendio estaba en situación irregular carece de razón, sobre todo si se valora la importancia de las negligencias que determinaron los hechos, ya que se deja a unos menores sin vigilancia, con la posibilidad de manipular un bidón de gasolina y al responsable de los hechos se le permite jugar repetidamente con fuego.

Por ello, en el presente supuesto la causa adecuada y eficiente de la producción del hecho dañoso fue la conducta totalmente negligente e irreflexiva del menor condenado. Su conducta es según la Sentencia del Tribunal de Menores de xxx2, la directamente motivadora del incendio y de sus consecuencias (hasta por dos veces repitió el mismo comportamiento irreflexivo de hacer "la vela", desoyendo las recriminaciones de sus mismos compañeros y sin que nadie le impidiera seguir con su actividad).

La intervención de un tercero constituye la relación causal, directa y exclusiva de la producción del hecho luctuoso acaecido, razón por la que la reclamación debe desestimarse.

### **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. yyyy, en nombre y representación de D. xxx1 y Dña. xxx2, que actúan en su propio nombre y derecho y también como padres y representantes legales de su hijo menor cccc1, debido a la muerte de su hijo menor de edad, cccc2, al incendiarse el local de una peña.

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



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN