



Sr. S. de Vega, presidente y
ponente

Sr. Ramos Antón, consejero
Sra. Ares González, consejera
Sr. Herrera Campo, consejero

Sr. Píriz Urueña, secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 27 de marzo de 2025, con asistencia de los miembros que se expresan al margen, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

DICTAMEN 545/2024

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 27 de noviembre de 2024 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyy1, debido a los daños y perjuicios ocasionados por el incendio forestal de la Sierra de xxx1 iniciado el 15 de junio de 2022.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 5 de diciembre de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 545/2024, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y 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 presidente del Consejo, correspondió su ponencia al consejero Sr. S. de Vega.

Primero.- El 17 de junio de 2023 D. yyy2, en nombre y representación de Dña. yyy1, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Administración autonómica, por los daños ocasionados a distintas parcelas y plantaciones de propiedad de su representada, por un incendio forestal declarado el 15 de junio de 2022, que afectó durante varios días a distintos términos municipales de la Sierra de xxx1 en xxx2.

Dña. yyy1 es propietaria de las siguientes parcelas: en el polígono 601, parcela 863, y en el polígono 55, parcelas 1024 y 1043, todas ellas en xxx3.



Como consecuencia del incendio resultaron los siguientes daños:

- Polígono 601, parcela 863: 15 pinos calcinados.
- Polígono 55, parcelas 1024: 14 castaños calcinados y 1043, 4 castaños y 15 pinos calcinados.

Solicita una indemnización total de 28.170,00 euros, con el desglose que detalla por los conceptos de daño emergente y lucro cesante a los pinos y castaños de las fincas citadas.

Considera responsable a la Administración autonómica por su inactividad para la extinción del incendio. Dicha inactividad incluye la ausencia de planificación de prevención de riesgos, ante las elevadas temperaturas con previsión de tormentas y rayos, la falta de dirección técnica operativa útil, así como de medios personales y materiales, para actuar tanto sobre el foco del incendio en xxx4, como en xxx5 los días 16 y 17 de junio de 2022, al no haberse desplegado los medios necesarios para evitar su propagación y los daños consecuentes a su propiedad. Hace referencia igualmente a la responsabilidad de distintos empleados y cargos públicos de la Administración autonómica, derivada de sus funciones relacionadas con la prevención y extinción del incendio causante de los daños.

Segundo.- Mediante resolución de 25 de junio de 2024 de la Delegación Territorial se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor.

Tercero.- Por acuerdo del instructor de 1 de julio de 2024 se abre un período de prueba y se pronuncia sobre la admisión de las pruebas documentales y testificales propuestas en la reclamación.

Cuarto.- El 18 de septiembre de 2024 se emite informe por la Sección de Defensa del Medio Natural del Servicio Territorial de Medio Ambiente de xxx2, en el que se establecen las siguientes conclusiones:

“• El operativo contra incendios forestales de la comunidad de Castilla y León cuenta con una amplia y dilatada experiencia en la lucha contra el fuego, dada su convivencia histórica con estos sucesos, siendo una de las comunidades donde más incendios forestales y actuaciones de extinción se producen año tras año.



»• Los grandes incendios forestales (GIF) han sido periódicos en CyL, representando únicamente el 1% del total, lo que habla de la eficacia de este operativo y la confluencia de condiciones extraordinarias recurrentes que hacen incontrolables estos incendios en las primeras fases de la extinción, agravándose en extremo en el caso de los denominados “mega” incendios.

»• La situación meteorológica extrema causante del inicio del incendio objeto del presente análisis fue del todo impredecible, excediendo todas las previsiones existentes y provocando una simultaneidad de incendios por rayo en la Sierra de xxx1 imposible de prever.

»• Estas condiciones meteorológicas extremas habidas durante el incendio, junto con las condiciones topográficas y de combustible y la aparición de varios focos de fuego simultáneos, provocaron la formación de un gigantesco incendio imposible de abordar y controlar para los medios de extinción, existiendo desde el inicio un gran riesgo para un operativo que vivió varias situaciones de peligro al límite del protocolo de seguridad OACEL priorizando la protección de las poblaciones y vidas humanas amenazadas.

»• Esta simultaneidad de incendios sobre la extensa superficie forestal afectada, la cual por sí sola habría sido suficiente para la formación de uno o varios grandes incendios forestales (GIF), no había tenido precedentes en cuanto a episodios de rayo habidos históricamente en la Sierra de xxx1.

»• Desde la detección del primer aviso de incendio por rayo en el CPM de xxx2 se aplican los protocolos INFOCAL y de despacho inicial indicados para situaciones meteorológicas de este tipo, según el plan operativo establecido, desplazándose medios de extinción de inmediato que acceden y actúan rápidamente y declarándose el “Nivel 2” de gravedad durante la madrugada del día 16 de junio, pocas horas después de su inicio.

»• Debido a esta simultaneidad y al resto de factores ya explicados característicos de los incendios extremos de esta naturaleza, el incendio aparecido el 15 de junio de 2022 en la Sierra de xxx1, clasificado como “mega” incendio, estuvo fuera de la capacidad de extinción desde el momento de su inicio hasta el día 18 de junio de 2022, por lo que fue imposible de controlar a pesar del mayor dispositivo de extinción desplegado en la historia de Castilla y León.

»• Desde el punto de vista técnico y del comportamiento del fuego, estos denominados “mega” incendios son incontrolables para cualquier



tipo de operativo, tanto en España como en el resto de países donde ocurren, comprobándose cada vez con más frecuencia la aparición de fuegos devastadores por todo el mundo como los ocurridos año tras año en California, Yellowstone o Australia, y más recientemente en los países mediterráneos, Sudamérica o Canadá.

»• Se puede afirmar con rotundidad, por tanto, que la única causa responsable del inicio y desenlace final del incendio estudiado es la situación extrema atmosférica, provocando el inicio del fuego como consecuencia de la ignición de multitud de rayos, primero, y evolucionando con una intensidad y propagación nunca vistas hasta ahora, después.

»• No obstante, el presente incendio no sólo cumple todas las condiciones para su consideración de `mega´ incendio, sino que presenta factores sumamente agravantes, si cabe, para imposibilitar su control, como es el inicio de varios focos simultáneos en el interior de una extensa y continua masa forestal arbolada al borde del ocaso.

»• Se ha demostrado, con la casuística y análisis de este y el resto de `mega´ incendios analizados, que su comportamiento hace imposible su control en las fases álgidas de su evolución, anulando la operatividad del dispositivo y relegándolo a la protección de vidas humanas como función prioritaria una vez que la extinción queda en un segundo plano, la cual se logró en situación límite de los protocolos de seguridad y de la integridad de sus componentes.

»• Dado su valor ecológico, económico y forestal, la `Sierra de xxx1´ ha sido objeto de ininterrumpidos trabajos y actuaciones preventivas desde hace varias décadas, como la apertura de accesos, áreas y fajas cortafuegos y trabajos selvícolas de todo tipo, las cuales han dotado a sus masas forestales de una diversidad y estructura consolidada y resistente a los incendios forestales sufridos, entre ellos numerosos por rayo, solamente superadas por un siniestro como el presente, con una intensidad y capacidad destructiva inabordable muy superior a cualquier barrera física o estrategia de extinción posible.

»• De cualquier modo, en ningún caso se puede achacar a la administración forestal la responsabilidad sobre los daños ocasionados por un incendio sea cual sea su naturaleza, puesto que no sólo se encarga de prevenir por todos los medios que estos fuegos no se produzcan, sino que una vez iniciados afronta su extinción como cualquier otro `servicio de emergencia´



ante un suceso totalmente impredecible y ajeno a la misma, del que la Junta de Castilla y León no es en absoluto causante, como se tiende en ocasiones a confundir o difamar, sino valedora de que sus efectos y consecuencias sean los mínimos posibles con todos los medios y capacidades de los que disponen ante una descomunal emergencia de la que es la primera y más damnificada.

»• Lamentablemente, estos catastróficos `mega´ incendios están en aumento, tanto en cuanto se mantenga la tendencia del cambio climático y los fenómenos meteorológicos extremadamente anómalos y adversos asociados, por lo que todo indica que se repetirán cada vez con mayor frecuencia y gravedad en nuestro territorio regional y peninsular, poniendo en riesgo extremo nuestro patrimonio natural y forestal y acelerando vertiginosamente la desertización. Claro ejemplo son los incendios que han assolado los países mediterráneos durante el final del presente mes de julio de 2023, asociados a una ola de calor extrema y la ausencia de lluvias. (...)”.

El referido informe señala que al mismo se adjuntan los siguientes documentos:

- 1.- Declaración Época Peligro Medio de 10 a 30 de junio de 2022.
- 2.- Activaciones de medios.
- 3.- Informe realizado por la BIIF.
- 4.- Informe de las inversiones realizadas en la superficie del incendio los años anteriores.
- 5.- Evolución y comportamiento del fuego del incendio de la Sierra de xxx1 (15-19/06)

Cuarto.- El 25 de julio de 2024 D. yyy2 presenta escrito en el que se informa de la remisión y aportación de las pruebas interesadas por instructor del expediente.

Quinto.- El 19 de septiembre de 2024 se nombra un nuevo instructor.

Sexto.- El 14 de noviembre de 2024 se otorga trámite de audiencia, sin que conste la presentación de alegaciones.



Séptimo.- El 24 de octubre de 2024 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

Octavo.- El 8 de noviembre de 2024 la Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial informa favorablemente la propuesta de resolución.

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

Noveno.- Por acuerdo del presidente del Consejo Consultivo de 15 de enero de 2025 se requirió a la Consejería de Medio Ambiente Vivienda y Ordenación del Territorio para que completara el expediente con la siguiente documentación:

“a) Documentación adjunta al informe de la Sección de Defensa del Medio Natural del Servicio Territorial de Medio Ambiente de xxx2 de 23 de julio de 2024:

de 2022. »1) Declaración Época Peligro Medio de 10 a 30 de junio

»2) Activaciones de medios.

»3) Informe realizado por la BIIF.

»4) Informe de las inversiones realizadas en la superficie del incendio los años anteriores.

»5) Evolución y comportamiento del fuego del incendio de la Sierra de xxx1 (15-19/06)”.

“De figurar en el expediente alguno de estos informes con diferente denominación, se deberá identificar esta.

»b) Decreto de Archivo de 22 de diciembre de 2022 de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Burgos, de las diligencias de investigación penal número de procedimiento: 0000008/2022.

»c) Acreditación de la notificación al interesado del trámite de audiencia, en la forma prevista en los artículos 40 y siguientes de la Ley



39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

»d) En caso de no haberse efectuado trámite de audiencia al reclamante, se deberá realizar este y formular nueva propuesta de resolución en la que se valore el resultado del trámite de audiencia, propuesta que deberá someterse de nuevo a informe de la Asesoría Jurídica correspondiente”.

En la misma fecha se suspende el plazo para emitir el dictamen.

Décimo.- El 13 de marzo de 2025 se recibe en este Consejo la siguiente documentación:

a) Informes de la Sección de Defensa de Medio Natural del Servicio Territorial de Medio Ambiente de xxx2. Dentro de estos informes se incluyen:

1.- Declaración Época Peligro Medio de 10 a 30 de junio de 2022.

2.- Activaciones de medios.

3.- Informe realizado por la BIIF.

4.- Informe de las inversiones realizadas en la superficie del incendio los años anteriores.

5.- Evolución y comportamiento del fuego del incendio de la Sierra de xxx1 (15-19/06).

b) Decreto de archivo de 22 de diciembre de 2022, de la Fiscalía de la Comunidad de Castilla y León de Burgos, de las diligencias de investigación penal número de procedimiento 0000008/2022

c) Acuse de recibo del trámite de audiencia el 14 de noviembre de 2024.

Analizada dicha documentación, se reanuda el plazo para la emisión del 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 Primera emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 1.g) 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 ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración del artículo 12.b) del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que consagra el derecho de los ciudadanos a la resolución de los asuntos que les conciernan en un plazo razonable; e igualmente 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.- En cuanto a la legitimación, la reclamante ha acreditado el derecho que le asiste para reclamar los daños a las parcelas 863 del polígono 601, y parcelas 1024 y 1043 del polígono 55. Y está acreditada su representación.

La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al delegado territorial de la Junta de Castilla y León en la provincia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 92 de la LPAC y en el artículo 20 del Decreto 30/2021, de 4 de noviembre, por el que se desconcentran competencias en el titular de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, en los titulares de sus Órganos Directivos Centrales y en los de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

La reclamación se ha presentado en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la LPAC. Como resulta de los informes



obrantes en el expediente, a las 19:48 horas del día 15 de junio de 2022 el puesto de vigilancia de xxx6 detectó el incendio en el paraje de cccc, término municipal de xxx7, y a las 20:08 horas el servicio de emergencias 112 informa sobre dos nuevos focos con una distancia de 1 km entre ellos en los términos municipales de xxx8 y xxx3. Tras unirse ambos focos, el frente de llamas progresó a partir del 16 de junio de 2022. La reclamación se presenta el 17 de junio de 2023.

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 los que se remite, de forma genérica, el artículo 81 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

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) 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 un expediente de responsabilidad patrimonial por daños ocasionados por un incendio en la Sierra de xxx1, que se imputa principalmente a la inactividad de la Administración autonómica en su prevención y en el empleo de los medios necesarios para su extinción.



En los supuestos de inactividad, la imputabilidad del daño a la Administración se construye en torno al concepto de funcionamiento anormal, por la omisión del deber de actuar que afecta a la Administración en ejercicio de sus competencias.

La responsabilidad patrimonial por inactividad tiene unos contornos propios, dado que a los requisitos generales hay que añadir la existencia de una tarea especial otorgada a la Administración por el ordenamiento jurídico (artículo 103.1 de la Constitución) y una forma de ejercerla. La Administración, en esa posición institucional, tiene regulada jurídicamente su actividad en cuanto representa la manifestación del poder público sujeto a derecho.

En los supuestos de inactividad de los poderes públicos se hace necesaria la delimitación correcta de la antijuridicidad. Y en dicha labor, es necesario analizar la presencia de los tres elementos siguientes (dictámenes 195/2020, de 24 de septiembre; 814/2013, de 3 de julio de 2014; 188/2012, de 31 de mayo; o 1.201/2008, de 18 de marzo de 2009, de este Consejo):

- La omisión de su deber legal de obrar o actuar, determinante de su antijuridicidad (elemento formal).

- La constatación de una situación de pasividad o inercia de la Administración, situación que engarza la prueba con el estándar del servicio exigible (elemento material).

- Por último, lo que la dogmática llama "contenido posible del deber de actuar" (elemento habilitante), para referirse a la inexistencia de impedimento físico-material para efectuar la actividad debida. Se trata de una causa justificadora cuando existen o aparecen circunstancias de la realidad natural o física que impiden, o no hacen conveniente tras la ponderación de derechos y sus consecuencias, la actuación de la Administración.

En todo caso, uno de los requisitos *sine qua non*, condicionantes de la prosperabilidad de una reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, es la prueba de la existencia de una relación directa, inmediata y exclusiva, de causa a efecto, entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público correspondiente; o como dice la expresión legal, de una lesión que sea "consecuencia de" los servicios públicos. Y si bien se ha matizado jurisprudencialmente (sentencias del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 1984, 11 de febrero y 19 de mayo de 1987 y 8 de octubre de 1996) que no ha de exigirse una prueba directa y concluyente de difícil



consecución, sí se precisa que pueda deducirse, conforme a las reglas del criterio racional, un enlace preciso entre uno y otro elemento.

La carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados. Ello, sin perjuicio de que la regla pueda intensificarse o alterarse, según los casos, en aplicación del principio de la buena fe en su vertiente procesal, mediante el criterio de la facilidad, cuando hay datos de hecho que resultan de clara facilidad probatoria para una de las partes y de difícil acreditación para la otra (sentencias del Tribunal Supremo de 29 de enero, 5 de febrero y 19 de febrero de 1990, y 2 de noviembre de 1992, entre otras).

En el caso examinado, a la vista de los documentos que integran el expediente, no cabe apreciar la existencia de una relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público.

La reclamante no ha aportado prueba que acredite una pasividad de la Administración que aleje su actuación del estándar del servicio exigible. El informe pericial de 15 de junio de 2023, que presenta, tiene por objeto la valoración de los daños causados en las parcelas, pero no se refiere en ningún momento a la insuficiencia de los medios desplegados por parte de la Administración para prevenir y controlar el incendio como fundamento de la antijuridicidad de aquellos. A este respecto, solo indica que el incendio causante de los daños que evalúa "fue originado por múltiples rayos por tormenta seca con fuerte aparato eléctrico y afectó durante varios días a varios términos municipales de la Sierra de xxx1. El comportamiento del incendio fue de una virulencia extrema (...)".

Esta afirmación del informe pericial sobre el origen del incendio cuenta en el expediente con el respaldo tanto de los informes técnicos de la consejería, como del decreto de la Fiscalía de 22 de diciembre de 2022, por el que se archivan las diligencias de investigación penal n.º 8/2022 instruidas con ocasión del incendio, y del informe de la AEMET de 31 de octubre de 2023.

El decreto de la Fiscalía indica que "Del Informe Técnico de Investigación de las causas del incendio resulta que fue provocado por la aparición de varios focos de fuego simultáneos como consecuencia del impacto de sendos rayos



en la vegetación de la zona de inicio localizada en la Sierra de xxx1, entre las localidades de xxx3 y xxx8, constituyendo una causa `natural`.

»En el área de inicio se identificaron cinco puntos distintos de ignición (cinco focos de fuego por impacto de rayos) con propagación del fuego por la vegetación, de los cuales dos no pudieron ser controlados por los medios de extinción en un primer ataque. Estos focos se encontraban en zonas forestales, pedregosas y de difícil acceso, iniciándose además con el ocaso del día y en condiciones de muy baja visibilidad para los medios de extinción.

»A consecuencia de la evolución del fuego, favorecido por la continuidad del combustible, la orografía y la inaccesibilidad e invisibilidad del terreno por los medios, los dos focos activos (separados unos 1.200 m. entre sí), se unieron formando el frente principal del fuego (de más de 10 km.). Tras unirse, el frente de ambos focos progresó con gran velocidad e intensidad por la masa arbolada y continua de pinares de la parte alta de la Sierra de xxx1 empujado por el fuerte viento y favorecido por el dificultoso trabajo de los medios de extinción.

»El fuerte viento y las altas temperaturas provocaron que el fuego tomara un carácter explosivo que hizo que el incendio estuviese fuera de la capacidad de extinción de cualquier operativo en varios periodos de tiempo entre los días 15 y el 18 de junio de 2022. En muchos de estos periodos, el trabajo de los medios aéreos en los frentes principales fue completamente imposible, tanto por la elevada intensidad de las llamas como por la gran cantidad de humo”.

Por su parte, el informe de la AEMET de 31 de octubre de 2023 hace referencia, entre otros datos, a las descargas eléctricas y el fuerte viento existente, de modo que el 15 de junio de 2022, entre las 17:28 horas y las 21:11 horas, hubo 95 descargas eléctricas (1 positiva, 44 negativas y 50 intranubes), en un entorno de 20 kilómetros de xxx4, y la velocidad del viento a las 20:40 del día 15 de junio de 2022 alcanzó un máximo de 16,8 metros por segundo (60,48 km/hora).

Ahora bien, estos datos meteorológicos no acreditan la fuerza mayor exoneradora de responsabilidad que invoca la Administración en la propuesta de resolución. A este respecto, hay que considerar que el artículo 1.105 del Código Civil dispone que “Fuera de los casos expresamente mencionados en la ley, y de los en que así lo declare la obligación, nadie responderá de aquellos sucesos que no hubieran podido preverse, o que, previstos fueran inevitables”.



Del mismo modo, el artículo 32.1 de la LRJSP, establece que “Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley”.

Por lo tanto, la Administración no responderá en aquellos supuestos de fuerza mayor, pero sí en los de caso fortuito. La fuerza mayor es una causa no solo irresistible, sino sobre todo extraña y ajena al funcionamiento del servicio. Un acontecimiento exterior o inesperado, imprevisible o irresistible; acontecimiento que, aparte de ser ordinariamente imprevisible y siempre inevitable, excede de los riesgos propios de la empresa; suceso que está fuera del círculo de actuación obligado, que no hubiera podido preverse o que previsto fuera inevitable. Por su parte, el caso fortuito es de hecho imprevisible o indeterminable, pero interno al funcionamiento del servicio, conectado a sus propios elementos intrínsecos: aquellos eventos intrínsecos, ínsitos en el funcionamiento de los servicios públicos.

El artículo 2.1.e) del Reglamento del seguro de riesgos extraordinarios, aprobado por el Real Decreto 300/2004, de 20 de febrero, considera fuerza mayor la tempestad ciclónica atípica, conceptuada como el tiempo atmosférico extremadamente adverso y riguroso producido por una serie de circunstancias, entre otras, por “Vientos extraordinarios”, definidos como aquellos que presenten rachas que superen los 120 km por hora. Se entenderá por racha el mayor valor de la velocidad del viento, sostenida durante un intervalo de tres segundos. Estos valores no se alcanzan en el supuesto planteado, por lo que no cabría exonerar a la Administración de una eventual responsabilidad en base a la existencia de fuerza mayor.

En lo demás, los informes técnicos incorporados al expediente, mencionados en el antecedente tercero de este dictamen, describen la actuación desarrollada por la Administración para prevenir y atajar el incendio. Hacen referencia principalmente a los siguientes puntos:

a) Actuaciones preventivas desarrolladas en la Sierra de xxx1 desde hace varias décadas, como la apertura de accesos, áreas y fajas cortafuegos y trabajos selvícolas de todo tipo.



b) Análisis del riesgo existente desde comienzos del mes de junio que motivó la activación de la Época de Peligro Medio del 10 al 30 de junio de 2022.

A la adecuación a la norma de la declaración de Época de Peligro Medio efectuada, se refiere también el decreto de archivo de la Fiscalía de 22 de diciembre de 2022, que indica lo siguiente:

“1.1. La declaración de las distintas situaciones de riesgo meteorológico de incendio se realiza de acuerdo a la Orden FYM/510/2013, de 25 de junio, por la que se regula el uso del fuego y se establecen medidas preventivas para la lucha contra los incendios forestales en Castilla y León.

»La época de Peligro Alto se circunscribe como mínimo a los meses de julio, agosto y septiembre; y el resto del año en función del riesgo existente, se puede declarar peligro medio.

»Fuera de la época de Peligro Alto se podrá declarar época de Peligro Medio en otros periodos a lo largo del año, cuando las circunstancias meteorológicas o de siniestralidad lo aconsejen. Esta declaración se formalizará mediante resolución del titular de la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal. La declaración de Época de Peligro Medio permite la activación de recursos y aumento de la disponibilidad de otros.

»El dimensionamiento ordinario del operativo a lo largo del año tiene en cuenta la serie histórica de frecuencia y gravedad de incendios en cada periodo, otorgando la máxima cobertura a las épocas que habitualmente presentan mayor incidencia de incendios y estos alcanzan mayor gravedad.

»1.2. El riesgo meteorológico se consulta en las aplicaciones de que dispone la Consejería de Medio Ambiente y quedan almacenados en las mismas. En base a ellos y a la siniestralidad de esos días, se determinó el riesgo medio.

»El análisis del riesgo existente desde comienzos del mes de junio motivó la activación de la Época de Peligro Medio del día 3 al día 6 y de nuevo a partir del día 10 de forma continuada hasta la Época de Peligro Alto. Esta declaración facilitó la activación de muchos medios que en un año normal no están disponibles en esta época, así como la designación de técnicos



y agentes medioambientales de guardia en todas las provincias de la comunidad. (...). En cuanto a la planificación de ámbito local, a la fecha del incendio del 15 de junio de 2022 no se había recibido en la Consejería ni en la Comisión de Protección Civil de Castilla y León ningún plan de defensa elaborado por los municipios afectados por el incendio”.

c) Aplicación de los protocolos INFOCAL y de despacho inicial indicados para las situaciones meteorológicas existentes, desde la detección del primer aviso de incendio por rayo en el CPM de xxx2; desplazamiento de medios de extinción de inmediato que acceden y actúan rápidamente; declaración del “Nivel 2” de gravedad durante la madrugada del día 16 de junio, pocas horas después del inicio del incendio y activación del CECOPI de acuerdo con el Plan de Protección Civil.

d) Dispositivo de extinción desplegado, que se califica en los informes como aquel en el que han trabajado mayor número de medios y personas en la historia de Castilla y León. Según el informe preliminar del Centro para la Defensa Contra el Fuego fue el siguiente:

16 de junio	17 de junio	18 de junio	19 de junio
6 técnicos	18 técnicos	19 técnicos	18 técnicos
18 agentes	22 agentes	27 agentes	30 agentes
10 autobombas	25 autobombas	30 autobombas	44 autobombas
10 cuadrillas tierra	20 cuadrillas tierra	24 cuadrillas tierra	26 cuadrillas tierra
4 cuadrillas ELIF ¹	7 cuadrillas ELIF	7 cuadrillas ELIF	7 cuadrillas ELIF
8 bulldozer	6 bulldozer	6 bulldozer	14 bulldozer
10 helicópteros	17 helicópteros	19 helicópteros	19 helicópteros
1 sección UME	2 secciones UME	2 secciones UME	2 secciones UME
2 FOCA	4 FOCA	3 FOCA	3 FOCA
2 BRIF	3 BRIF	4 BRIF	4 BRIF

Sin perjuicio de las actuaciones desarrolladas, los informes técnicos afirman también que la simultaneidad de focos en el inicio del incendio, que se localizaban en el interior de una masa forestal extensa y continua, así como la situación extrema atmosférica, hicieron que el incendio aparecido el 15 de junio de 2022 en la Sierra de xxx1, clasificado como “mega” incendio, estuviera fuera de la capacidad de extinción desde el momento de su inicio hasta el día 18 de junio de 2022, pese al dispositivo de extinción desplegado.

De acuerdo con las consideraciones anteriores, no resulta acreditada una omisión del deber de actuar de la Administración en el ejercicio de sus competencias que permita establecer el nexo causal necesario entre el daño y el funcionamiento del servicio público. Ello impide apreciar la concurrencia de



los presupuestos legales para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración y conduce a desestimar la reclamación.

Por último, conviene aclarar que la responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas, a la que se refiere el reclamante, se exigiría por la propia Administración solo en el supuesto en el que se declarase la responsabilidad patrimonial de la Administración en los términos del artículo 36 de la LRJSP, conforme al cual "1. Para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial a que se refiere esta ley, los particulares exigirán directamente a la Administración Pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio. 2. La Administración correspondiente, cuando hubiere indemnizado a los lesionados, exigirá de oficio en vía administrativa de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, o culpa o negligencia graves, previa instrucción del correspondiente procedimiento. (...)".

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 Dña. yyy1, debido a los daños y perjuicios ocasionados por el incendio forestal de la Sierra de xxx1 iniciado el 15 de junio de 2022.

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