

En Logroño, el 25 de junio de 2024, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido, en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, y de las Consejeras D.<sup>a</sup> Amelia Pascual Medrano, D.<sup>a</sup> Ana Reboiro Martínez-Zaporta, y D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Belén Revilla Grande; así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D.<sup>a</sup> Ana Reboiro Martínez-Zaporta, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

29/24

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Alcalde de Logroño, a través de la Consejería de Política Local, Infraestructuras y Lucha contra la Despoblación, en relación con la *Reclamación de responsabilidad patrimonial, del Ayto. de Logroño, por el incendio en el Polígono Industrial La Portalada II, calle Las Cañas el 9 julio de 2022.*

## ANTECEDENTES DE LA CONSULTA

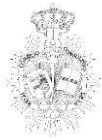
### Primero

Mediante escrito de fecha 20 de junio de 2023 dirigido al Ayuntamiento de Logroño, con entrada en el Registro electrónico de tal Corporación en igual fecha, **Aseguradora 1**, formuló reclamación administrativa por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, relatando lo siguiente:

PRIMERO.- El 9 de julio de 2022 *Aseguradora 1* tenía suscrito con *Empresa 2* un contrato de seguro Aseguradora 1 PYME para sus instalaciones de c/ Las Cañas, del Polígono Cantabria II de Logroño. El contrato se identifica con número de póliza 3P-G-260.000.584 y dentro de las coberturas suscritas se encuentra la de daños por incendio.

SEGUNDO.- El 9 de julio de 2022 se produjo un incendio en una parcela colindante a la empresa asegurada por *Aseguradora 1*. La parcela era un amplio solar con maleza. El incendio se propagó a las parcelas y naves de empresas colindantes ocasionando importantes daños en muchas de ellas. Se vieron afectadas principalmente las naves industriales de *Empresa 1* y la asegurada de *Aseguradora 1*, *Empresa 2*, así como otras de ellas.

El incendio se originó en la parcela con referencia catastral 77348002WN4073S0001RW. Esta parcela, consultada la sección de Patrimonio del Ayuntamiento de Logroño, es de titularidad municipal al estar en el inventario de inmuebles del Ayuntamiento de Logroño. La parcela, solar, se encontraba llena de maleza, matorral y vegetación lo que provocó que, iniciado el incendio favorecido por las altas temperaturas, éste aumentara sus dimensiones y se propagara a otras parcelas y empresas colindantes.



TERCERO.- Como consecuencia de las llamas, que en su propagación alcanzaron a la empresa asegurada por Aseguradora 1, se ocasionaron importantes daños en la nave industrial de *Empresa 2* afectando principalmente a su fachada sur y a su interior. Los daños alcanzaron a los cerramientos verticales y cubierta, afectando también a la estructura en instalaciones de saneamiento de pluviales, instalación eléctrica y alumbrado, paramentos interiores de oficina, planta baja y primera, a las existencias y ajuar de la empresa.

El alcance e importe de los daños ascendió a la cantidad total de 163.797,54 euros, según peritación de daños que se acompaña en la que se desglosan los daños e importes en los mismos...

En virtud del seguro suscrito con *Aseguradora 1*, en el que se aseguraban los daños por incendio, *Aseguradora 1* abonó a su asegurado el importe total de 163.797,54 euros mediante dos pagos de 69.930,00 euros y 93.867,54 euros respectivamente.

Con sustento en tal relato fáctico y en los argumentos jurídicos expuestos en su escrito de reclamación, *Aseguradora 1* interesó, en definitiva, del Ayuntamiento de Logroño, una indemnización por igual importe al satisfecho a su aseguradora *Empresa 2*, por los daños y perjuicios que, para ésta, se derivaron del incendio acaecido el día 9 de julio de 2022 en el Polígono Industrial Cantabria II de esta ciudad, el que asciende a 163.797,54 euros.

Al escrito de reclamación se acompañó:

- i. Copia del poder conferido al Letrado que suscribió el escrito de reclamación.
- ii. Copia del contrato de seguro suscrito con *Empresa 2*
- iii. Informe de la intervención de los bomberos.
- iv. Información acerca de la parcela donde se originó el incendio y su titularidad municipal.
- v. Informe pericial de daños, emitido por los servicios de *Aseguradora 1*.
- vi. justificantes de los pagos de *Aseguradora 1*.

## Segundo

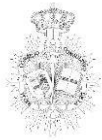
Mediante escrito de fecha 6 de julio de 2023, dirigido al Ayuntamiento de Logroño, con entrada en el Registro electrónico de tal Corporación en igual fecha, *Aseguradora 2* formuló reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, interesando el abono de una indemnización por igual importe al que, por su parte, satisfizo a sus asegurados -*Empresa 1* y D. XXX, por concepto de los daños que se derivaron para una y otro de igual incendio, acaecido el día 9 de julio de 2022, la que ascendió, en conjunto, a 4.481.391, 78 euros.

-En dicho escrito, la reclamante relataba lo siguiente:

*“1. Que las aseguradas de mi representada, EMPRESA 1 y D. XXX con dos Naves sitas en el Polígono Industrial Cantabria II de Logroño, Calle de las cañas, sufrieron daños muy graves en las instalaciones de su propiedad como consecuencia del incendio ocurrido el pasado 9 de julio de 2022.*

*A su vez se produjeron daños en otra instalación de los asegurados y en un camión.*

*2. Sobre las 16:03 horas del pasado día 09/07/2022 –sábado–, se produce un incendio cuyo origen*



*está localizado en una parcela sin construcción alguna de titularidad del Ayuntamiento de Logroño repleto de matorrales, arbustos y hierba seca, sito en zona industrial justo por detrás de las instalaciones del riesgo asegurado.*

*3. Así al incendiarse los matorrales y arbustos de dicho terreno de titularidad pública y con referencia catastral 7734803WN4073S, el fuego avanza hasta llegar a la parte trasera de las naves objeto del riesgo y aseguradas por mi mandante (propiedad de EMPRESA 1 y de D. XXX), de forma que, al incidir sobre la estructura metálica de las mismas, el calor y llamas del incendio alcanzan el interior de las naves generalizando el incendio en el interior de éstas.*

*4. En dichos instantes y según conoce esta parte, se produjeron varias llamadas telefónicas por transeúntes alertando del incendio al servicio de emergencias 112 los cuales detectarían el incendio solo en el solar, siendo posteriormente cuando el mismo alcanza las instalaciones de la industria EMPRESA 1.*

*5. Al existir en el señalado terreno de titularidad pública una cantidad significativa de matorrales y arbustos que NO habían sido recortados o controlados durante mucho tiempo, la carga de fuego fue de tal magnitud que acabó quemando en su integridad todas las naves, oficinas y todos los enseres muebles e inmuebles de los asegurados de mi mandante”.*

-La reclamante afirma, en su escrito, haber indemnizado a sus asegurados, por los daños que se derivaron para una y otro de tal incendio, según el siguiente desglose:

**“-RESPECTO A LOS DAÑOS SUFRIDOS POR EMPRESA 1:**

**PÓLIZA N° 0086-37963:**

*Los daños indemnizados con cargo a dicha póliza en estos momentos ascienden a la cantidad de //4.199.899,11 euros//...*

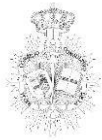
**-RESPECTO A LOS DAÑOS SUFRIDOS POR D. XXX:**

**PÓLIZA N° 65/5076570:**

*Los daños indemnizados con cargo a dicha póliza en estos momentos ascienden a la cantidad de //281.492,67 euros//”.*

-A dicho escrito se acompañó la siguiente documentación:

- i. Copia del poder conferido al Letrado que suscribió el escrito de reclamación.
- ii. Informe, de fecha 25 de julio de 2022, emitido acerca de la intervención realizada por el Parque de Bomberos de Logroño, el día 9 de julio de 2022 (y siguientes)
- iii. Copia de las Pólizas de Seguro Multirriesgo Industrial concertada por la reclamante con *Empresa 1*, n° 0086-37963.
- iv. Copia de la Póliza de seguro Multirriesgo Hogar concertada por la reclamante y Don



XXX nº 0065-5076570.

v. Copia de los justificantes de pago de la indemnización satisfecha por la reclamante a *Empresa 1*, por concepto de los daños que el incendio provocó en el inmueble, cubiertos por la Póliza núm. 0086-37963, así como del acta firmada por el perito de la reclamante y tal asegurada fijando el exacto alcance de las partidas indemnizadas.

vi. Copia del justificante de pago de la indemnización satisfecha por la reclamante a *Empresa 1*, por concepto de los daños que el incendio provocó en el camión cubierto por la Póliza 5017055 y del informe pericial de valoración de éstos.

vii. Copia de los justificantes de pago de la indemnización satisfecha por la reclamante a D. XXX, por concepto de los daños que el incendio provocó en el inmueble, cubiertos por la Póliza núm. 0065-5076570, así como informe de valoración firmado conjuntamente por los peritos de ambas partes.

### Tercero

Mediante escrito de fecha 7 de julio de 2023, dirigido al Ayuntamiento de Logroño, con entrada en el Registro electrónico de tal Corporación en igual fecha, ***Empresa 1*** formuló reclamación administrativa por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, interesando el abono de una indemnización por importe de 5.480.000 euros, por concepto de los daños que le ocasionó el repetido incendio, acaecido el día 9 de julio de 2022, no cubiertos por su aseguradora.

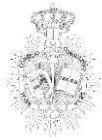
En tal escrito, la reclamante relataba lo siguiente:

*“Primero.- El pasado día 9 de julio de 2022 sobre las 16:10 p.m. se originó un incendio en las parcelas M17-P1 y M17-P2 del sector Las Cañas de Logroño, con referencias catastrales nº 7734801WN4073S0001KW y 7734802WN4073S0001RW, parcelas que limitan con las calles Vadillo y Tras Cantabria. Siendo dichas parcelas propiedad del Ayuntamiento de Logroño...*

*Las citadas parcelas municipales se encontraban repletas de vegetación variada, seca en su mayor parte, sin desbrozar, ni limpiar el día del incendio, lo que favoreció que el mismo se propagase a las parcelas colindantes. Y ello a pesar de que el Ayuntamiento había publicado en el Boletín Oficial de La Rioja el 10 de mayo de 2022 un Bando recordatorio de la obligación de desbroce y limpieza de solares y terrenos sin edificar, con motivo de la campaña de mantenimiento de solares y prevención de incendios del año 2022, a fin de evitar riesgos de incendio a colindantes...*

*Concretamente el incendio referido se propagó hasta alcanzar, entre otras, las dos naves sitas en la calle Luis Cañas, del Polígono Industrial Cantabria II de Logroño, que EMPRESA 1. ocupaba en régimen de arrendamiento, para su uso como almacén de distribución...*

*Segundo.- El incendio ocasionó la total destrucción de las naves referidas ocupadas por EMPRESA 1 y las inhabilitó para uso para que el que fueron alquiladas. Así como la total destrucción de todo lo que se encontraba en el interior de las mismas.*



*A fecha del incendio EMPRESA 1 tenía contratada una póliza de seguros multirriesgo industrial con la compañía de Seguros ASEGURADORA 2, con número 0086- 37963 que, entre otras coberturas, amparaba los daños, derivados de incendio, que pudiesen darse en las naves indicadas. Y entre otras garantías se cubría la pérdida de beneficios consecuencia de siniestros de incendio.*

*La parte de los daños materiales y perjuicios económicos sufridos por EMPRESA 1 con motivo del incendio indicado que no ha sido indemnizada por ASEGURADORA 2 se refiere a las partidas que se concretan a continuación:*

*-**Ajuar** existente en las naves incendiadas sitas en Logroño calle Las Cañas, que fue completamente destruido tras el incendio.*

*-**Existencias** almacenadas en las naves incendiadas sitas en Logroño calle Las Cañas que fueron completamente destruidas tras el incendio.*

*-**Pérdida de beneficio** por la interrupción temporal de la actividad de EMPRESA 1 debida a la disminución del volumen de negocio y aumento del coste de explotación, a consecuencia del incendio que arrasó su almacén de distribución sito en la calle Las Cañas de Logroño.*

*Según nos informan los peritos encargados de redactar el informe de valoración de los daños y perjuicios, del gabinete pericial Peritaje), la valoración de los daños materiales (existencias y ajuar) y los perjuicios económicos (pérdida de beneficio) sufridos por EMPRESA 1 y no indemnizados por ASEGURADORA 2 asciende a **CINCO MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA MIL EUROS (5.480.000 euros)**. Si bien dicha cifra se podrá ver modificada en caso de que ASEGURADORA 2 indemnice algún importe en concepto de pérdida de beneficio, puesto que al día de la fecha esta partida aún no ha sido indemnizada por la compañía aseguradora.*

*Que es precisamente la parte no indemnizada por la aseguradora de la reclamante, la cantidad en la que esta última valora el daño efectivo causado como consecuencia del referido incendio”.*

A dicho escrito se acompañó la siguiente documentación:

-Poder para pleitos otorgado el 6 de noviembre de 2007 ante el Notario de Logroño.

-Notas Simples del Registro de la Propiedad nº 3 de Logroño, de propiedad de las parcelas por parte del Ayuntamiento de Logroño.

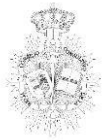
-Bando municipal del Ayuntamiento de Logroño, con la obligación de desbroce y limpieza de solares y terrenos sin edificar, con motivo de la campaña de mantenimiento de solares y prevención de incendios del año 2022

-Copia del contrato de arrendamiento, por parte de EMPRESA 1, de las naves siniestradas.

-Fotografía del incendio en la que se observa el estado de las parcelas municipales y los restos de la vegetación y maleta calcinada existente en las mismas.

-Informe del parque de Bomberos de la Dirección General de Extinción de Incendios y Salvamentos emitido con fecha 25/07/2022.

-Informe técnico de investigación elaborado por el trabajador de la empresa INVESTIGADORA,



emitido el 18 de mayo de 2023

-Atestado nº 10540/22 de 10 de agosto de 2022.

-Nota de prensa relativa al incendio publicada en la página web del Ayuntamiento.

-Noticia publicada en el Diario La Rioja el 16/07/2022.

-Notas simples del Registro de la Propiedad nº 3 de Logroño de las fincas arrendadas por *EMPRESA 1*.

-Informe de valoración de los daños y perjuicios causados a la reclamante por el incendio del gabinete pericial *Peritaje*), que se anuncia que se unirá a la mayor brevedad.

#### **Cuarto**

Mediante Resolución de Alcaldía de 28 de septiembre de 2023, se admitió a trámite la solicitud formulada por *Aseguradora 2*; se dispuso el inicio de expediente al objeto de determinar la existencia o no de responsabilidad del Ayuntamiento; y se nombró instructor del expediente al T.A.G. de Patrimonio.

En el expediente no obra documentación acreditativa de la notificación de tal Resolución a tal reclamante.

#### **Quinto**

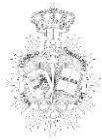
Mediante Resolución de Alcaldía de 28 de septiembre de 2023, se admitió a trámite la solicitud formulada por *Empresa 1*; se dispuso el inicio de expediente al objeto de determinar la existencia o no de responsabilidad del Ayuntamiento; y se nombró instructor del expediente al T.A.G de Patrimonio.

En el expediente tampoco obra documentación acreditativa de la notificación de tal Resolución a esta reclamante.

#### **Sexto**

Con fecha 6 de octubre de 2023, se registró de entrada en el Ayuntamiento de Logroño escrito de igual fecha, suscrito por la Letrada de *Empresa 1*, por el que rectificaba, en nombre de ésta, el importe de la indemnización interesada en el escrito de reclamación, pasando a fijarlo en la suma de 4.445.412,36 euros.

Con tal escrito se aportó informe de valoración de los daños derivados del incendio acaecido el 9 de julio de 2022, emitido por el gabinete pericial *Peritaje*.



### Séptimo

Mediante Resolución de Alcaldía de 18 de octubre de 2023, se admitió a trámite la solicitud presentada por *Aseguradora 1*; se dispuso el inicio de expediente para determinar la responsabilidad o no del Ayuntamiento y se nombró instructor al T.A.G de Patrimonio.

Asimismo, mediante tal Resolución se dispuso acumular los expedientes incoados a consecuencia de los escritos de reclamación formulados por *Aseguradora 1*; *Aseguradora 2* y *Empresa 1*.

En el expediente constan los escritos por los que el instructor trasladó a las reclamantes la acumulación de los expedientes, previa admisión de la reclamación formulada por *Aseguradora 1*, si bien no consta por qué medio se efectuó la notificación ni la fecha en que éstas la recibieron.

### Octavo

Tras la Resolución de Alcaldía de 18 de octubre de 2023, citada anteriormente, constan en el expediente los siguientes informes técnicos, emitidos a solicitud del T.A.G. de Patrimonio, en su condición de instructor de los tres expedientes acumulados:

i. Informe emitido el 17 de julio de 2023 por la Dirección General de Extinción de Incendios y Salvamentos del Ayuntamiento de Logroño, al respecto de la intervención del Parque de Bomberos municipal en las labores de extinción del incendio acaecido el día 9 de julio de 2022.

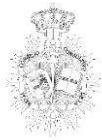
En el mismo se detallan, entre otros, los siguientes extremos:

*“A las 16 horas y 10 minutos del día 9 de julio de 2022, se recibió en nuestra central telefónica una llamada de SOS Rioja requiriendo por un fuego de vegetación en la C/ Tras Cantabria.*

*Inmediatamente partió un vehículo autobomba pesada con su dotación que una vez llegado al lugar se encontró con un incendio de maleza en un amplio solar (entre las calles Vadillo, Trascantabria, nave de Vental y traseras de las naves de la C/ las Cañas), con el fuego localizado en la franja oeste, junto a la calle Trascantabria.*

*Inicialmente se realizó un control del incendio con dos líneas de agua, con resultado favorable. Sin embargo, debido a un cambio súbito de las condiciones del viento, sumado a las altas temperaturas, la amplitud y dificultad del terreno y la abundante maleza, el incendio quedó fuera de control amenazando directamente a todas las naves industriales situadas al este y al sur.*

*El mando solicitó refuerzos: otra autobomba forestal pesada, una autobomba nodriza y el resto de los bomberos presentes en el parque. A su llegada, junto a los efectivos ya presentes, trabajaron intentando impedir la propagación al cerramiento de las naves industriales amenazadas, algunas de ellas ya directamente afectadas por el fuego.*



*En este momento también se activó la guardia localizada y se solicitaron refuerzos de Bomberos de Álava, CEIS Rioja y bomberos forestales de la CAR.*

*El fuego prendió en el cerramiento y la cubierta de la nave de Empresa 1, desarrollándose con gran rapidez por la misma. En su interior (y también en las zonas exteriores) se almacenaban principalmente material de fontanería diverso, tuberías de múltiples formatos, calderas, etc., la mayoría de materiales plásticos y/o con embalajes de cartón, lo que propició un rápido desarrollo del incendio, generando además gran cantidad de humos y gases.*

*El helicóptero de la CAR llegó a efectuar una descarga de agua, pero dada la naturaleza del incendio, así como la presencia de varias líneas eléctricas aéreas de retiró por no considerarse efectiva ni segura su utilización.*

*Una cuadrilla terrestre de bomberos forestales de la CAR realizó labores de protección para evitar la propagación a la vegetación a ambos lados de la C/ Carrizal.*

*Una vez controlada la propagación desde la vegetación al resto de las naves, y con la nave de Empresa 1 ardiendo de forma prácticamente Aseguradora Izada en su interior y cubierta (hasta la fachada de la Calle las Cañas) la intervención se centró en evitar la propagación desde ésta a los pabellones colindantes.*

*La empresa situada al norte, Empresa 2, fue protegida por dos dotaciones de Bomberos de Álava y una dotación del CEIS Rioja. Trabajando con varias líneas de agua desde el callejón entre naves e incluso desde el interior de la propia empresa se evitó la propagación del fuego a su interior, aunque resultó con daños importantes en su fachada sur.*

*La empresa situada al sur (dirección del viento en ese momento, por lo que recibía directamente los abundantes humos y gases generados por el incendio), Empresa 5, se protegió desde el callejón entre naves y desde su parte trasera, con varias líneas de agua y monitor. Se evitó la propagación del incendio a la misma, resultando con daños en su cerramiento.*

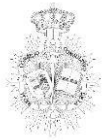
*Se retiraron varios camiones de la empresa Empresa 1 aparcados junto a la fachada de la misma para evitar que fueran afectados, con ayuda de trabajadores de la empresa y Policía Local.*

*Una vez controlada la propagación del incendio, se realizó progresivamente la extinción de la nave y materiales exteriores de Empresa 1, desde el exterior y en la medida de lo posible dado el estado de su estructura, parcialmente hundida”.*

**ii. Informe emitido por la Dirección General de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Logroño, el día 12 de agosto de 2022, por el que se hace constar:**

*“.. anualmente entre los meses de mayo y junio, dentro del contrato suscrito con la UTE Logroño Limpio, se procede al desbroce de las parcelas de total propiedad municipal (en las que es copropietaria y en aquellas que son enteramente privadas, se gestiona desde otra DG).*

*El alcance de los desbroces depende de su ubicación, superficie, cercanía a viviendas, desarrollo vegetativo existente, posible valor ecológico, etc. por lo que en algunas parcelas el desbroce es total y en otras se limita a realizar una actuación perimetral o lineal de seguridad.*



*En el caso que nos ocupa del Polígono Industrial de Cantabria, la actuación realizada fue un desbroce lineal, con una anchura variable entre 4 y 6 metros, debido a la amplitud de las zonas, baja densidad y fundamentalmente para permitir el desarrollo de la biodiversidad en el interior de las mismas, más aún en un entorno industrial como el presente.*

*Para ello, se utilizó diversa maquinaria para retirar la masa vegetal en las parcelas municipales los días 1, 2, 28 y 29 de junio”.*

**iii.** Informe emitido el 10 de agosto de 2022 por la UTE Logroño Limpio, adjudicataria del contrato de servicios entre los que figura el relativo a la limpieza y desbroce de las parcelas de que es propietario el Ayuntamiento de Logroño, por el que la misma refiere, entre otros extremos, los siguientes:

*“Como viene siendo habitual entrada la primavera y teniendo en cuenta la climatología de esta época, marcada por precipitaciones más o menos cuantiosas acompañadas de un aumento de la temperatura, se produce un crecimiento notable de la vegetación en las parcelas municipales distribuidas por la ciudad de Logroño.*

*Para conservar dichas parcelas en un estado adecuado de limpieza, se procede, siguiendo las indicaciones de la Dirección General de Medio Ambiente, a partir de finales del mes de abril y durante los meses de mayo y junio, por parte de la UTE Logroño Limpio, al desbroce de las fincas de titularidad municipal indicadas.*

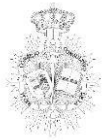
*El desbroce se lleva a cabo en unos casos mediante el corte de la hierba con maquinaria apropiada (tractor desbrozador) y en otros, mediante la remoción de la hierba y demás vegetación, desde la raíz con maquinaria pesada (retro excavadora, bulldozer,...). Para ello se utiliza diversa maquinaria seleccionada en función de las dimensiones y características de cada parcela. En algunos casos el desbroce también es realizado por operarios mediante desbrozadoras de mano.*

*En el caso concreto de los polígonos industriales, como en años precedentes, se actúa principalmente en el espacio adyacente de determinadas aceras con el fin de evitar que la vegetación invada las mismas. Se desbroza el terreno adyacente a la acera en una anchura variable de 1 a 2 metros.*

*En el desbroce perimetral de fincas se desbroza el perímetro en una anchura variable de 4 a 6 metros”.*

En este informe se insertan planos de las concretas actuaciones de desbroce realizadas en parcelas municipales ubicadas en el Polígono Cantabria II en el verano de 2022, de los que se desprende que el desbroce de la parcela de titularidad municipal en que se originó el incendio que provocó los daños cuya indemnización se pretende por los reclamantes se realizó en una franja paralela a las aceras de las calles Tras Cantabria y Vadillo.

**iv.** Informe emitido por el Jefe de la Unidad de Coordinación de Emergencias y Comunicaciones el 30 de septiembre de 2002, en el que se consignan los datos sobre temperatura y velocidad máxima del viento registrados el día 9 de julio 2022 por la estación meteorológica municipal, situada en la calle Gran Vía, con detalle de los registros obtenidos cada 30 minutos.



v. Escrito remitido por la SGT de la Consejería de Desarrollo Autonómico, por el que, dando contestación al oficio remitido por la instructora del expediente, se indica lo siguiente:

*“1. No consta registrada ninguna instalación referente a las instalaciones de protección contra incendios que pudieran referirse a las existentes en Las Cañas. Tampoco aparece registrada ninguna instalación referente a instalaciones de protección contra incendios con titularidad de Empresa 1, Empresa 3 o Empresa 4.*

*2. Consultada la Agencia Estatal de Administración Tributaria, aparece que la actividad de Empresa 1 desarrollada en Las Cañas de Logroño es la de Comercio al por mayor de muebles y la de Comercio al por mayor de materiales de construcción.*

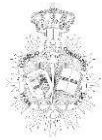
*3. Hemos de informarles que hasta la entrada en vigor del Reglamento de instalaciones de protección contra incendios, aprobado por Real Decreto 513/2017, de 22 de mayo, no se registraban las instalaciones de protección contra incendios que no estuvieran afectadas por el Reglamento de seguridad contra incendios en los establecimientos industriales, aprobado por Real Decreto 2267/2004, de 3 de diciembre. Las instalaciones afectadas por este reglamento deberían encontrarse registradas ante este organismo desde la entrada en vigor del mismo.*

*4. Atendiendo a la actividad indicada en el apartado 2, y en el caso de que la misma se hubiera iniciado o ampliado con posterioridad a la entrada en vigor del Reglamento de seguridad contra incendios en los establecimientos industriales y en el que la carga de fuego total del almacenamiento de materiales, calculada según el Anexo I del citado reglamento, sea igual o superior a tres millones de Megajulios (MJ), la instalación estaría afectada por este reglamento.*

*5. Con la información con la que cuenta este Servicio de Industria y Comercio, no podemos determinar la necesidad de que las instalaciones de protección contra incendios que debieran existir en el establecimiento sito en Las Cañas, de Logroño estén afectadas por lo establecido en el Artículo 22 y en la Disposición transitoria cuarta. Primera inspección de las instalaciones existentes del Reglamento de instalaciones de protección contra incendios, aprobado por Real Decreto 513/2017, de 22 de mayo. No obstante, no consta que se haya efectuado ninguna inspección”.*

vi. Informe emitido por concreto Técnico de Grado Medio de la Dirección General de Contratación, Responsabilidad Social Corporativa y Servicios Comunitarios del Ayuntamiento de Logroño, el día 27 de noviembre de 2023, por el que, entre otros extremos:

1. Confirma que la parcela en que se inició el incendio es de titularidad municipal.
2. Detalla las licencias de obras concedidas por el Ayuntamiento de Logroño desde 1981 hasta la fecha de emisión del propio informe, amparando actuaciones constructivas en las parcelas ocupadas por *Empresa 1* en la fecha en que tuvo lugar el incendio, confirmando, así, que la última licencia de obras otorgada por el Ayuntamiento de Logroño antes de su producción data de 1993 y amparaba la cubrición del patio entre los dos cuerpos de pabellones entonces existentes en el inmueble.
3. Señala que la superficie del pabellón ocupado por *Empresa 1* no se ajustaba a las licencias de obras concedidas, entre otros motivos por cuanto no respetaba el retranqueo mínimo de 3 en su fondo o parte posterior.
4. Hace constar que, el detalle de las existencias almacenadas en la nave de *Empresa 1* y el hecho de



que igualmente almacenara material fuera de su perímetro permite intuir que el nivel de riesgo intrínseco e del inmueble era alto, pues la carga de fuego igualmente lo era, lo que, de poderse constatar, podría determinar la necesidad de dar cumplimiento a las previsiones del Real Decreto 2267/2004, de 3 de diciembre, por el que se aprobó el Reglamento de Seguridad contra Incendios en los establecimientos industriales, en cuanto a requisitos constructivos (sectorización y estabilidad al fuego de los elementos constructivos portantes, de cerramiento, y otros materiales) y de las instalaciones de protección contra incendios.

5. Afirma que el Ayuntamiento no ha concedido licencia que ampare la vivienda existente en las instalaciones de *Empresa 1*.

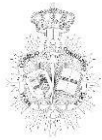
**vii.** Igualmente consta Informe emitido por el TAG de Patrimonio el 4 de diciembre de 2023, por el que, en síntesis:

1. Niega la falta de diligencia que los reclamantes atribuyen al Ayuntamiento al no haber desbrozado la parcela en que se inició el incendio en el plazo y condiciones que el propio Ayuntamiento había establecido en el bando de 27 de mayo.

Afirma, de hecho, que el Ayuntamiento cumplió con diligencia su deber de mantenimiento de los solares de su propiedad en condiciones que evitaran la producción y propagación de incendios, pues llevó a efecto el desbroce de las mismas durante los meses de mayo y junio y concretamente, en el caso del solar en que se inició el incendio, se trató de un desbroce lineal, con una anchura variable entre 4 y 6 metros, debido a la amplitud de la zona y la baja densidad existente.

2. Señala, en cualquier caso, que la magnitud y rápida propagación de aquel incendio se debió a las condiciones meteorológicas que se dieron aquel día 9 de julio, en cuanto a altas temperaturas, escasa humedad y velocidad del viento, a las que vino a unirse un cambio en la dirección de éste que hizo imposible controlarlo y evitar que el fuego alcanzara las naves de *Empresa 1*; circunstancias todas ellas que considera constituyen un supuesto de fuerza mayor, que opera en el sentido de exonerar al Ayuntamiento de responsabilidad por los daños derivados de tal incendio, al romper el nexo de causalidad entre los daños que éste causó y la actuación municipal.

3. Atribuye a *Empresa 1* concretas actuaciones y omisiones que, igualmente, rompen tal nexo de causalidad, como lo son: carecer de las medidas de protección de incendios obligatorias en virtud de lo dispuesto en el ya citado R: 2267/2004, por el que se aprobó el Reglamento de Protección contra Incendios en Establecimientos Industriales; haber efectuado una serie de actuaciones y de reforma de sus naves, sin presentar el correspondiente proyecto contra incendios, que incluyera sistemas automáticos de detección y extinción de incendios así como la sectorización de las naves; haber realizaba acopio de materiales en el exterior, especialmente en el frontal y lateral de la nave, con vulneración de la normativa municipal que lo prohíbe; no haber respetado el retranqueo trasero que contemplaba el PGM de 1985, vigente al tiempo en que se realizaron las sucesivas ampliaciones de los pabellones inicialmente existentes construidos en la parcela; y haber construido una vivienda sin autorización municipal, lo que conllevó la imposición de una sanción por incumplimiento de la normativa urbanística.



Concluye, en consecuencia, negando cualquier responsabilidad del Ayuntamiento en los daños producidos por el incendio ocurrido el 9 de Julio de 2022 en el polígono “*Las Cañas*” (sic), al haberse producido la ruptura del nexo de causalidad por causas de fuerza mayor y la acción culposa de uno de los reclamantes.

### **Noveno**

Mediante escrito de 4 de diciembre el Instructor dio traslado a los respectivos Letrados de las reclamantes de la apertura del preceptivo trámite de audiencia, adjuntando copia de la documentación obrante en el expediente.

Dicho escrito fue recibido por los citados Letrados en diferentes fechas del mes de diciembre de 2023 (día 13 en el caso del representante de *ASEGURADORA 2*; día 14 en el caso del representante de *Aseguradora 1*; y día 20 en el caso de la representante de *Empresa 1*).

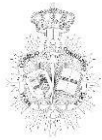
### **Décimo**

*Aseguradora 1* formuló alegaciones dentro del plazo conferido, mediante escrito de 4 de enero de 2024, con entrada en el registro electrónico municipal el día 12 de enero de 2024, por el que, además de ratificar en todos sus extremos el escrito de reclamación inicial, rechaza que las condiciones climatológicas que se dieron el día 9 de julio de 2022 puedan calificarse como un supuesto de fuerza mayor, por su absoluta normalidad, e insiste en que el fuego se propagó rápidamente por la parcela de titularidad municipal y no pudo sofocarse por los servicios que intervinieron en las labores de extinción porque en ésta existía abundante maleza, seca.

Por otra parte, aduce que la posible contribución de *Empresa 1* al incendio de sus instalaciones, por actos y omisiones culposos, no es oponible, como causa de exoneración de la responsabilidad municipal, a un tercero, como como lo es su asegurada.

### **Undécimo**

*Empresa 1* formuló alegaciones dentro del plazo conferido, mediante escrito de 11 de enero de 2024, con entrada en el registro electrónico municipal el día 12 de enero de 2024, por el que, además de ratificar en todos sus extremos el escrito de reclamación inicial, aduce que, si hubiera funcionado correctamente el servicio de inspección y prevención contra incendios, las parcelas en las que se originó y propagó el incendio habrían estado limpias, debidamente conservadas y mantenidas, sin la maleza seca y descontrolada que presentaban y no habría habido un incendio de semejante envergadura, precisamente porque no hubiera existido una carga de fuego como la que había en las citadas parcelas.



Reprocha al Ayuntamiento, en consecuencia, haber efectuado un desbroce insuficiente para evitar riesgo de incendios en la parcela en que se inició el incendio, considerando que así ha de calificar el desbroce lineal, en paralelo a la acera de la calle Tras Cantabria, de 1-2 m. de anchura, poniendo en duda que, realmente, se realizara.

Rechaza que las condiciones climatológicas que se dieron aquel día puedan considerarse constitutivas de fuerza mayor, ya que las mismas eran totalmente previsibles y, precisamente en atención a su previsibilidad, la Administración tenía que haber cumplido, más si cabe, con el deber de mantenimiento, limpieza e inspección de los solares en prevención del riesgo de incendio, del que la propia Administración había alertado en su Bando Municipal de 6 de mayo de 2022.

Descarta igualmente que el cambio en la dirección del viento fuera determinante en la propagación del incendio hacia sus propias instalaciones, afirmando que tal cambio se produjo cuando éstas estaban ya en llamas.

Y finalmente, niega haber contribuido culposamente con sus propios actos y/u omisiones, a la devastación de sus instalaciones, afirmando en apoyo de su tesis;

-Que el RD 2267/2004 de 3 de diciembre por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad contra incendios en los establecimientos industriales no era de aplicación en cuanto a las instalaciones que arrasó el incendio, pues éstas fueron construidas antes de su entrada en vigor; no fueron objeto de ampliación o reforma tras la fecha de ésta; y su carga de fuego era inferior a tres millones de Megajulios (MJ), lo que supone que *Empresa 1*, no tenía obligación legal de cumplir las prescripciones de los anexos de dicho Reglamento, en cuanto a requisitos constructivos (sectorización y estabilidad al fuego de los elementos constructivos portantes, de cerramiento, y otros materiales) y de las instalaciones de protección contra incendios en sus naves y tampoco tenía que registrarse en Industria.

-Que las reformas relativas a construcción de muro de contención, agrupación de parcelas, ampliación de cubierta y cubrición de patio, citadas en el Informe de la Técnico de Grado Medio de la Patrimonio de 27 de noviembre de 2023, se realizaron al amparo de licencias municipales, por lo que necesariamente cumplían con la normativa vigente en esos momentos.

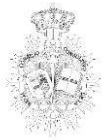
-Que la vivienda del guarda que existía en el inmueble estaba ya construida cuando la empresa se instaló en la nave en 1987, disponiendo de Cédula de Habitabilidad.

-Que sus naves se construyeron entre 1981 y 1982, por tanto, antes de que *Empresa 1* las ocupase y antes de que entrase en vigor el Plan General Municipal de 1985.

Y, en cualquier caso, con la dimensión que el incendio había alcanzado cuando llegó a tales naves, de nada hubiera servido que respetaran el retranqueo.

-Que los materiales acopiados en el exterior de la parte delantera de la nave de la reclamante no tuvieron ninguna incidencia en el incendio.

-Que, en el pasillo lateral que linda con la nave de *Empresa 2* no existía acopio de materiales el día 9



de julio de 2022.

A su escrito de alegaciones, *Empresa 1* acompañó: registros de activación y desactivación de alarmas del día 9 de julio de 2022; ortofotos de sus instalaciones tomadas en vuelos de diferentes años; certificado emitido por concreto Graduado en Ingeniería, emitido el 10 de febrero de 2024, por el que confirma que la carga de fuego de las instalaciones de dicha empresa es inferior a 3 millones de Megajulios; Cédula de Habitabilidad de la vivienda existente en el inmueble, de la que se desprende que la fecha de construcción de ésta data de 1982.

### **Duodécimo**

El día 1 de febrero de 2024, el Instructor de los expedientes acumulados, solicito informe ampliatorio, adjuntando copia de las alegaciones formuladas por *Aseguradora 1* y *Empresa 1*:

**i.** A la D.G. de Extinción de Incendios y Salvamentos, a fin de aclarar las siguientes circunstancias:

*“-Origen del incendio originado en parcela municipal.*

*-Medidas de control del incendio, estabilización y fin de actuaciones.*

*-Medidas tomadas en relación al cambio de viento, puesto que el reclamante indica que cuando se produjo dicho cambio el incendio ya había alcanzado las instalaciones de Empresa 1”.*

**ii.** A la DG de Urbanismo, Espacio Público y Ciudad Circular, a fin de aclarar las siguientes circunstancias:

*“-Retranqueos de las parcelas afectadas.*

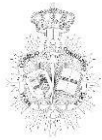
*-Licencia de la vivienda incluida en la parcela donde se ubicaba la nave de Empresa 1.*

*-Discrepancias entre lo realmente construido y lo autorizado”.*

**iii.** A la DG de Medio Ambiente, a fin de que diera respuesta a las alegaciones relativas al desbroce realizado en la parcela en que se originó el incendio.

### **Decimotercero**

En el expediente constan los informes ampliatorios emitidos por las antedichas Direcciones Generales del Ayuntamiento, ninguno de los cuales aporta datos novedosos en relación con las circunstancias urbanísticas del inmueble de *Empresa 1* y del incendio que asoló éstas, si bien incorporan imágenes esclarecedoras que permiten conocer la evolución,



durante los últimos 40 años, de las edificaciones existentes en los inmuebles ocupados por dicha empresa y el alcance del incendio que las asoló.

#### **Decimocuarto**

El Instructor de los expedientes acumulados emitió propuesta de Resolución el día 29 de abril de 2024, en el sentido de declarar la inexistencia de responsabilidad del Ayuntamiento de Logroño en los daños producidos durante el incendio ocurrido el 9 de Julio de 2022, al haberse producido la ruptura del nexo de causalidad por causas de fuerza mayor y por la acción culposa de *Aseguradora 1*, todo ello sin entrar a valorar la desmesurada y desorbitada cantidad exigida por la reclamante, cercana a los diez millones de euros, basada en capitales asegurados en sus pólizas en lugar del valor real de los daños producidos.

#### **Decimoquinto**

El mismo día de emisión de tal propuesta de Resolución -29 de abril de 2024- el Instructor interesó el preceptivo informe de los Servicios Jurídicos municipales, que el cual fue emitido el día 29 de abril de 2024, en sentido favorable a la propuesta.

#### **Decimosexto**

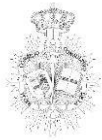
El transcurso de seis meses, desde el inicio del procedimiento (20 de junio de 2023, en el caso de *Aseguradora 1*; 6 de julio de 2022 en el caso de *Aseguradora 2*; y 7 de julio de igual año en el caso de *Empresa 1*) sin que haya recaído resolución expresa puede entenderse como contraria a la indemnización solicitada (artículo 91.3º de la LPACAP [Ley estatal 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas]).

En el presente caso, la petición de dictamen a este Consejo se formuló tras hacer expirado tal plazo.

No obstante, no hay ninguna vinculación con el sentido desestimatorio por silencio, de suerte que la resolución final del procedimiento puede ser estimatoria, total o parcial, o desestimatoria (art. 24.3 LPACAP).

El transcurso de seis meses, desde el inicio del procedimiento (13/10/2022) sin que haya recaído resolución expresa puede entenderse como contraria a la indemnización solicitada (artículo 91.3º de la LPACAP).

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**



## **Primero**

### **Necesidad y ámbito del Dictamen del Consejo Consultivo**

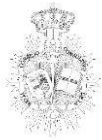
En el presente caso, se reclama una indemnización superior a 50.000 euros (en concreto, 163.797,54 euros por parte de *Aseguradora 1*; 4.481.391,78 euros por parte de *ASEGURADORA 2*; y 4.445.412,36 euros por parte de *Empresa 1*), por lo que nuestro dictamen es preceptivo, a tenor de lo establecido en el artículo 11 -g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, en relación con: i) el art. 65.4 de la Ley riojana 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR; y, ii) el art. 81.2 de la Ley estatal 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (LPACAP); preceptos de los que resulta que procede recabar el dictamen del Consejo de Estado o del Órgano consultivo de la Comunidad Autónoma respectiva, en este caso el Consejo Consultivo de La Rioja, cuando el importe de la indemnización reclamada sea de cuantía igual o superior a 50.000 euros.

En cuanto al contenido del dictamen, a tenor del art. 81.2, párrafo 3, de la LPACAP, el mismo ha de pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización, considerando los criterios previstos en la LPACAP, así como en el art. 34.2 de la Ley estatal 40/2015, de Régimen jurídico del Sector Público (LRJSP), que se remite a los criterios de la legislación en materia fiscal, de expropiación forzosa y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado; y pudiendo, en los supuestos de muerte o lesiones corporales, tomar como referencia la valoración incluida en los baremos de la normativa vigente en materia de seguros obligatorios y de la Seguridad social.

## **Segundo**

### **Sobre los requisitos exigidos para que surja la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas**

1. Nuestro ordenamiento jurídico (art. 106.2 de la Constitución y 32.1 y 32.2 de la LRJSP, reconoce a los particulares el derecho a ser indemnizados de 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, normal o anormal, de los servicios públicos, entendido como cualquier hecho o actuación enmarcada dentro de la gestión pública, sea lícito o ilícito, siendo necesario para declarar tal responsabilidad que la parte reclamante acredite la efectividad de un daño material, individualizado y evaluable económicamente, que no esté jurídicamente obligado a soportar el administrado y debiendo existir una relación de causa a efecto, directa e inmediata, además de suficiente, entre la actuación (acción u omisión) administrativa y el resultado dañoso para que la responsabilidad de éste



resulte imputable a la Administración; así, como, finalmente, que ejercite su derecho a reclamar en el plazo legal de un año, contado desde la producción del hecho o acto que motive la indemnización o desde la manifestación de su efecto lesivo.

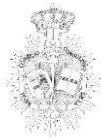
2. Se trata de un sistema de responsabilidad objetiva y no culpabilístico que, sin embargo, no constituye una suerte de seguro a todo riesgo para los particulares que, de cualquier modo, se vean afectados por la actuación administrativa.

3. Como venimos indicando con reiteración al dictaminar sobre responsabilidad patrimonial de la Administración, cualquiera que sea el ámbito de su actividad en que se manifieste ésta, lo primero que inexcusablemente debe analizarse en estos expedientes es lo que hemos llamado la relación de causalidad en sentido estricto, esto es, la determinación, libre de conceptos jurídicos, de cuáles son las causas que objetivamente explican que un concreto resultado dañoso haya tenido lugar.

El concepto de relación causal a los efectos de poder apreciar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, se resiste a ser definido apriorísticamente, con carácter general, puesto que cualquier acaecimiento lesivo se presenta normalmente, no ya como el efecto de una sola causa sino más bien como el resultado de un complejo de hechos y condiciones que pueden ser autónomos entre sí o dependientes unos de otros, dotados, sin duda, en su individualidad, en mayor o menor medida, de un cierto poder causal, reduciéndose el problema a fijar entonces qué hecho o condición puede ser considerado como relevante por sí mismo para producir el resultado final y la doctrina administrativa tratando de definir que sea relación causal a los efectos de apreciar la existencia, o no, de responsabilidad para las Administraciones Públicas, se inclina por la tesis de la causalidad adecuada que consiste en determinar si la concurrencia del daño era de esperar en la esfera del curso normal de los acontecimientos, o si, por el contrario, queda fuera de este posible cálculo, de tal forma que sólo en el primer caso si el resultado se corresponde con la actuación que lo originó, es adecuado a ésta, se encuentra en relación causal con ella y sirve como fundamento del deber de indemnizar.

Esta causa adecuada o causa eficiente exige un presupuesto, una "*conditio sine qua non*", esto es, un acto o un hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto del primero.

Ahora bien, esta condición por sí sola no basta para definir la causalidad adecuada sino que es necesario, además, que resulte normalmente idónea para determinar aquel evento o resultado, tomando en consideración todas las circunstancias del caso; esto es, que exista una adecuación objetiva entre acto y evento, lo que se ha llamado la verosimilitud del nexo y sólo cuando sea así, dicha condición alcanza la categoría de causa adecuada, causa eficiente o causa próxima y verdadera del daño, quedando así excluidos tanto los actos indiferentes como los inadecuados o inidóneos y los absolutamente extraordinarios.



4. Sólo una vez determinada la existencia de relación de causalidad en este estricto sentido y aisladas, por tanto, la causa o causas de un concreto resultado dañoso, resulta posible entrar en la apreciación de si concurre o no el criterio positivo de imputación del que se sirva la Ley para hacer responder del daño a la Administración, que no es otro que el del funcionamiento normal o anormal de un servicio público a su cargo, y de si concurren o no criterios negativos de esa imputación, esto es, de alguno de los que, expresa o tácitamente, se sirva la Ley para negar esa responsabilidad en los casos concretos.

5. Como consideración adicional, ha de recordarse que, según un principio general (consignado, por ejemplo, en el art. 217.2 Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil), es carga del reclamante la acreditación de la concurrencia de los presupuestos generadores de la responsabilidad patrimonial de la Administración, en nuestro ordenamiento jurídico (por todas, STS, 3ª, de 2 julio de 2010, R. casación 2985/2006; ECLI:ES:TS:2010:4119).

Es a la luz de estas consideraciones como habrá de analizarse la reclamación formulada por la interesada.

### **Tercero**

#### **Sobre la existencia de responsabilidad patrimonial en el presente supuesto**

##### **A. Extremos de orden fáctico que resultan acreditados a través del expediente**

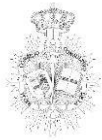
###### **1. Respecto al incendio, sus circunstancias, evolución y consecuencias.**

a) El incendio que, el día 9 de julio de 2022, destruyó las naves que ocupaba *Empresa 1*, en la calle Las Cañas, de esta ciudad, ubicada en el Polígono Cantabria II, se inició aproximadamente a las 16:00, en una parcela de titularidad municipal que da frente a las calles Tras Cantabria y Vadillo y linda, por el Este, con la parte trasera de las parcelas, con acceso por la calle Las Cañas, en que radican, entre otras, las naves de *Empresa 1* y *Empresa 2*.

Así lo admiten pacíficamente los reclamantes y el Instructor.

b) Aunque en el expediente no se mencione, ha de destacarse, por su relevancia, que la parcela municipal en que se inició el incendio se encuentra situada a una cota superior a la de las parcelas cuyas naves resultaron destruidas, hasta el punto de que las cubiertas de éstas no se elevan más de dos metros respecto de la cota de la parcela municipal.

Así se desprende de las imágenes fotográficas obrantes en el expediente.



**c)** En dicha parcela municipal existía, tal día, abundante vegetación, que deducimos había de hallarse seca en gran parte, a consecuencia de las temperaturas veraniegas.

De hecho, en el caso de esta parcela, la retirada de vegetación que el Ayuntamiento realiza con carácter anual en los solares de su propiedad, antes de iniciarse el verano, se había limitado al desbroce lineal de una franja paralela a la calle Tras Cantabria y Vadillo, de anchura comprendida entre 1 y 2 m.

En el resto de la parcela, la vegetación era la propia de un solar abandonado y carente de riego, en el mes de julio.

La existencia de tal abundante vegetación es reconocida por el Director General de Extinción de Incendios y Salvamentos del Ayuntamiento, en su informe de 17 de julio de 2023, luego ha de reputarse acreditada. Y deducimos que la misma había de hallarse, en gran parte, seca, pues de lo contrario un simple cigarro encendido no la habría prendido, ni el fuego, una vez iniciado, se habría propagado con la celeridad y virulencia con que lo hizo en este caso.

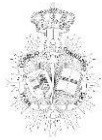
El exacto alcance del desbroce realizado, a instancia del Ayuntamiento, en esta concreta parcela, se desprende inequívocamente del informe emitido por la contratista del servicio de limpieza municipal que lo llevó a cabo, el que confirma que se realizó en la zona adyacente a las aceras de las calles Tras Cantabria y Vadillo, a las a que da frente, con una anchura variable entre 1 y 2 m.

Así las cosas, no podemos aceptar la versión del Instructor, según la cual, en el caso de este solar, se realizó un desbroce lineal, con una anchura variable entre 4 y 6 metros.

Y tampoco podemos aceptar su tesis en cuanto a la diligencia con que el Ayuntamiento realizó la limpieza y desbroce de tal parcela.

De hecho, teniendo en cuenta que tal parcela radica a una cota superior al de las parcelas con frente a la calle Las Cañas con las que linda por su viento Este, y que estas últimas albergan naves industriales cuyas cubiertas rebasan la cota de la parcela municipal en una altura no superior, aparentemente, a 2 m., lo diligente hubiera sido realizar un desbroce total de la parcela o, al menos, un desbroce perimetral que garantizara, en caso de incendio, que éste no alcanzara a tales naves.

**d)** Los bomberos se personaron en el lugar minutos después de recibir aviso del inicio de tal incendio y trataron, sin éxito, de controlar y sofocar el fuego, que en un primer momento se propagó hacia el Norte, haciéndolo a continuación, por efecto de un cambio en la dirección de viento, hacia el Este, es decir, hacia las naves antes citadas, alcanzando



finalmente el cerramiento trasero y la cubierta de la nave ocupada por *Empresa 1*, por cuyos lucernarios, de material plástico, penetró en el interior, provocando rápidamente la combustión de los materiales de toda índole que se almacenaban en estanterías, resultando ya incontrolable.

Consideramos acreditado que el fuego penetró en el interior de la nave de *Empresa 1* por los lucernarios, de material plástico, existentes en su cubierta, fundamentalmente porque así lo afirma el autor del informe pericial aportado por *Empresa 1* con su reclamación (folios 396 a 410) y, además, porque nos parece evidente que tales lucernarios constituían, en principio, la única vía por la que el fuego pudo penetrar al interior de la nave de forma tan rápida.

e) El fuego destruyó totalmente el contenido de la nave ocupada por *Empresa 1* y finalmente provocó su desplome.

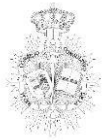
Prendió igualmente los materiales que tenía apilados en el pasillo exterior colindante con la parcela en que radica la nave de *Empresa 2*, a la que el fuego se extendió finalmente, ocasionando daños en sus cerramientos Sur y Oeste, así como en la cubierta en tal zona, en determinadas instalaciones y en su interior.

Los anteriores extremos son, en su mayoría, admitidos por los reclamantes y por el Instructor del expediente.

Ciertamente, *Empresa 1* sostiene que aquel día no había material alguno en tal pasillo exterior, si bien no podemos aceptar su versión, no sólo porque resulte a todas luces favorable a sus intereses y aparezca huérfana de toda prueba sino porque el informe emitido por el Director General de Extinción de Incendios y Salvamentos el día 20 de febrero de 2024 (folios 1077 a 1081) confirma que, en la medianera norte de la parcela ocupada por dicha empresa existía material apilado (tubos de material plástico) cuya combustión contribuyó a propagar el incendio hacia la nave de *Empresa 2*, dificultando la defensa de esta última y contribuyendo a los daños en su envolvente.

A este informe se incorporan imágenes fotográficas captadas durante el desarrollo del incendio que permiten confirmar que tal pasillo lateral estaba ocupado por objetos apilados que, es de suponer, combustionaron y fueron pasto del fuego, quedando reducidos a cenizas, las que, de hecho, se aprecian en las fotografías que se incorporan al dictamen pericial presentado por *Empresa 1*, ya citado.

**2. Respecto a la configuración constructiva de las naves ocupadas por *Empresa 1* y por *Empresa 2* y sobre si éstas se ajustaban a las previsiones del Plan General Municipal de esta ciudad.**



Al respecto de esta cuestión, la documentación obrante en el expediente nos ha permitido confirmar los siguientes extremos:

**a.** Ambas naves constituían, antes de que acaeciera el incendio, el producto de una serie de ampliaciones y reformas de las construcciones que existían, en sus respectivas parcelas, al tiempo en que entró en vigor el Plan General Municipal de esta ciudad de 1985, como se infiere, sin duda alguna, de las ortofotos de la zona que constan en el informe, de 3 de abril de 2024, emitido por la Inspectora Técnica de Actividades y la Arquitecta Adjunta de Actividades y Disciplina Urbanística, de la Dirección General de Espacio Público y Actividades.

En concreto, al cotejar la ortofoto del Instituto Geográfico nacional de OLISTAT tomada en vuelo realizado entre 1997 y 1998 y la tomada en el año 2000 (obtenida en la página web IDE Rioja) se aprecia que, en algún momento entre una y otra, ambas naves fueron ampliadas en su fondo, es decir, en dirección Oeste, hasta el propio límite de sus respectivas parcelas y sin respetar, en consecuencia, el retranqueo posterior que contemplaba el PGM, establecido en 3 m., como se confirma en el informe emitido por la Técnico de Grado Medio de Patrimonio de 28 de noviembre de 2023 (folios 997 a 1026).

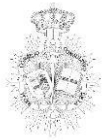
Y, por otra parte, el cotejo de la citada ortofoto de al año 2000 y las tomadas en 2009, 2011 y 2014 evidencia que, entre tal primer año y este último, la nave ocupada por *Empresa 1* fue objeto de diversas modificaciones. En una primera fase (entre los años 2000 y 2009) se sustituyó la cubierta de todos sus cuerpos constructivos. En una segunda fase (entre 2009 y 2011) se instalaron lucernarios en una de las vertientes de cada una de tales cubiertas; Y, en una tercera fase (entre 2011 y 2014), se instalaron lucernarios en la otra vertiente de tales cubiertas.

Recordamos en este punto que el fuego penetró al interior de la nave ocupada por *Empresa 1* a través de estos lucernarios, según indica el autor del informe pericial que dicha afectada acompañó a su escrito de reclamación.

Y, a su vez, que, según indica igual perito, los citados lucernarios eran de material plástico.

En el expediente no consta información alguna en cuanto a las características del material plástico de tales lucernarios, si bien el hecho de que ofrecieran tan escasa resistencia al fuego, hasta el punto de que éste penetró en escasos minutos al interior de la nave, permite inferir que no se trataba de un plástico ignífugo.

**b)** Según indica la Técnico de Grado Medio de Patrimonio en su citado informe de 28 de noviembre de 2023, en los archivos municipales no consta que la ampliación de las naves que *Empresa 1* ocupaba al tiempo de producirse el incendio, ejecutada entre 1997 y 2000,



extendiéndolas hasta el fondo de las parcelas en que se ubican, viniera precedida de la preceptiva licencia municipal de obras.

En igual informe se indica que tampoco consta en los archivos municipales que la sustitución de la cubierta de tales pabellones y la instalación de lucernarios en la nueva envolvente viniera amparada por la preceptiva licencia municipal.

Por su parte, *Empresa 1* no ha presentado prueba alguna que permita poner en duda tal afirmación, lo que sin duda habría hecho si hubiera dispuesto de tales licencias.

No podemos sino concluir, en consecuencia, que aquellas obras se realizaron sin licencia, como, de hecho, afirma el Instructor del expediente.

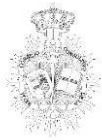
Ha de recordarse, llegados a este punto, que, según reconoce la representante de Empresa 1 en el escrito de alegaciones presentado en el trámite de audiencia, tal empresa viene ocupando tales naves desde 1987, de forma ininterrumpida, lo que supone que fue ésta la que decidió y llevó a efecto la ampliación y reforma citadas, sin disponer de licencia; extremo éste que, obviamente, resulta relevante al objeto de emitir el presente dictamen.

De hecho y en base a lo anteriormente expuesto, consideramos acreditado que *Empresa 1* vulneró las normas del Plan General al ampliar, en fecha indeterminada comprendida entre 1997 y 2000, los pabellones de que era arrendataria, ocupando al hacerlo la superficie de retranqueo mínimo; y que igualmente actuó de forma irregular, en el sentido de que no disponía de la preceptiva licencia, al reformar la cubierta de tales naves e instalar lucernarios en la misma en el periodo comprendido entre 2000 y 2014.

Ambos extremos serán tenidos en cuenta al solo objeto de determinar si, de alguna forma, contribuyeron al resultado dañoso o si, incluso, entrañaron la ruptura del nexo causal que, en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración, ha de enlazar la actuación administrativa con el resultado dañoso cuya indemnización se pretende.

c) El Instructor no analiza en su propuesta de Resolución si la nave ocupada por *Empresa 2* se ajustaba al planeamiento al tiempo en que se produjo el incendio, lo que resulta extraño, ya que las ortofotos que obran en los informes evidencian que dicha nave igualmente fue objeto de una ampliación que extendió la edificación hasta el límite de la parcela, en su parte posterior, en el periodo comprendido entre 1997 y 2000.

Y, pese a que la documentación obrante en el expediente no lo confirme, no creemos que tal ampliación estuviera amparada por la preceptiva licencia municipal, básicamente por cuanto su concesión hubiera supuesto una clara contravención de las previsiones que, en materia de retranqueos, contemplaba el PGM.



Sin embargo, careciendo de datos al respecto de la identidad del promotor de tal ampliación e ignorando, en consecuencia, si lo fue o no *Empresa 2*, no podemos valorar este extremo en el presente dictamen.

**3. Respecto a si la nave ocupada por *Empresa 1* se hallaba sometida al cumplimiento de las previsiones del R.D. 2267/2004, de 3 de diciembre, por el que se aprobó el Reglamento de Seguridad contra Incendios en los Establecimientos Industriales y, en tal caso, si cumplía sus previsiones.**

En su propuesta de Resolución, el Instructor del expediente atribuye a *Empresa 1*, entre otras actuaciones y omisiones que, en su opinión, rompen el nexo de causalidad, la de carecer de las medidas de protección de incendios obligatorias en aplicación del citado RD 2267/2004.

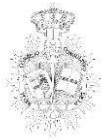
Y *Empresa 1*, por su parte, aduce en torno a esta cuestión, en el escrito de alegaciones presentado en el trámite de audiencia, que tal normativa no resultaba de aplicación en el caso de las naves que ocupaba en la calle Las Cañas, en primer lugar, por cuanto éstas fueron construidas antes de que tal Reglamento entrara en vigor y no fueron objeto de ampliación o reforma posteriormente; y, en segundo lugar, porque la carga de fuego de tales naves era inferior a tres millones de Megajulios (MJ), lo que, de por sí, excluía en todo caso el sometimiento de las naves al repetido Reglamento.

Pues bien, este Consejo, profano en materia de cálculo de carga de fuego de edificios e instalaciones, no puede decantarse en favor de ninguna de las tesis que, en sentido opuesto, mantienen ambas partes.

No consideramos que el certificado que *Empresa 1* aportó con su escrito de alegaciones, emitido el 10 de enero de 2024 por determinado Ingeniero Técnico Industrial a su instancia, confirmando que las naves de la primera tenían una carga de fuego inferior a 3 millones de Megajulios, tenga gran valor probatorio y/o permita reputar acreditado este extremo.

Ni dicho técnico detalla la información de que dispuso para pronunciarse en tal sentido ni expone cómo ha calculado la carga de fuego. Es más, tal perito ni siquiera tuvo la posibilidad de efectuar una valoración al respecto, personal y presencialmente, ya que la nave y todo su contenido eran inexistentes en el momento en que se le solicitó la emisión de su informe/certificado.

Tampoco consideramos que las manifestaciones que, a sensu contrario, realiza el Director General de Extinción de Incendios y Salvamentos en su informe de 20 de febrero de 2024, permita reputar acreditado que la carga de fuego de tales naves fuera superior a 3



millones de MJ antes de producirse el incendio.

La lacónica afirmación que tal Director ofrece al respecto en dicho informe tampoco viene acompañada de cálculo alguno ni, creemos, pueda efectuarse tal cálculo en base a la forma en que se desarrolló el incendio.

Ni siquiera este último informe permite confirmar que el citado Director General presenciara el incendio.

Así las cosas, no podemos considerar acreditado que *Empresa 1* vulnerara las previsiones de aquel Reglamento, pues ni siquiera tenemos la certeza de que el mismo fuera de aplicación a las naves que ocupaba.

Y, en consecuencia, tampoco podemos concluir que las reformas realizadas en las naves, entre los años 2000 y 2009 (sustitución de la cubierta e instalación de lucernarios), todas ellas realizadas sin licencia municipal, infringieran dicho Reglamento.

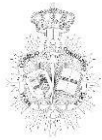
No obstante lo anterior, hemos de reiterar que aquellas reformas en la cubierta no se hallaban amparadas por licencia alguna, lo que supone que los técnicos municipales no tuvieron siquiera la posibilidad de verificar si sus materiales se ajustaban a las previsiones de las Normas Básicas de la Edificación en materia de protección contra incendios, vigentes y de preceptivo cumplimiento en el periodo 2000-2006; y/o a las previstas en tal materia por el Código Técnico de la Edificación, aprobado por RD 314/2006, de 17 de marzo, igualmente de preceptiva aplicación en el caso de la reforma realizada en tales naves.

Ignoramos si, en aquellas reformas, se respetaron tales previsiones, todas ellas de exigible cumplimiento.

Pero no consideramos que la incertidumbre al respecto pueda operar en beneficio de dicha reclamante, la que no sólo actuó de forma ilegal al realizar tales reformas sin disponer de licencia, sino que lo hizo a sabiendas de que la cubierta objeto de éstas se alzaba a una distancia de la parcela municipal de no más de dos metros en el plano vertical y escasos centímetros en el plano horizontal, por efecto de no haber respetado el retranqueo que el planeamiento municipal imponía.

**4. Respecto a las condiciones climatológicas que se registraron el día 9 de julio de 2022 y a si las mismas permiten considerar que el incendio que acaeció tal día constituyó un acontecimiento de fuerza mayor.**

De los informes emitidos por el Servicio de Protección Civil del Ayuntamiento de Logroño, se desprende que el día 9 de julio de 2022:



**a)** La temperatura que se registró en la estación meteorológica municipal situada en la calle Gran Vía de esta ciudad, a la hora en que se inició el incendio (16:00, aproximadamente), era de 32,9° y fue aumentando paulatinamente hasta alcanzar la máxima temperatura del día, de 34,5°, a las 17:30 h., descendiendo lentamente a partir de entonces hasta los 25,7° que se registraron a las 24:00 del mismo día.

**b)** La velocidad media del viento, registrada en igual estación a la hora en que se inició el incendio era de 3,2 km/h, con rachas de 11,3 km/h.

Tanto la velocidad media del viento como la de sus rachas se incrementaron durante las horas siguientes. La primera alcanzó un máximo de 14,5 km/h, a las 20:30 h; y la segunda de 35,4 km/h, a las 20:00 h.

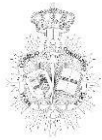
**c)** La dirección del viento, aquel día, también fue cambiante, a partir de las 16:00, alternando entre componente del Este y del Oeste.

Partiendo de las indicadas condiciones y considerando que las temperaturas registradas aquel día 9 de julio no supusieron un acontecimiento extraordinario, pues son las propias de un mes ordinario de julio, como lo evidencia el informe emitido por Protección Civil, obrante a los folios 984 y siguientes, sólo resta analizar si la velocidad media del viento y de sus rachas, y el hecho de que modificara su dirección pueden calificarse como tal.

A tal fin y por su carácter orientativo, este Consejo considera adecuado servirse de la normativa sobre cobertura de riesgos extraordinarios; en particular, del Reglamento del Seguro sobre Riesgos Extraordinarios, aprobado por R.D. 300/2004, de 20 de febrero, cuyo art. 2.1.e) define los vientos extraordinarios como aquellos que presenten rachas que superen los 120 km por hora, entendiéndose por tal el mayor valor de la velocidad del viento, sostenida durante un intervalo de tres segundos.

A la vista de lo anterior, no podemos sino concluir que las temperaturas, los índices de humedad y la velocidad del viento que se registraron en las horas siguientes al inicio del incendio, no sólo se ajustan a los parámetros ordinarios, sino que, en modo alguno, pueden calificarse como un supuesto de fuerza mayor que exonere al Ayuntamiento de responsabilidad por los daños derivados del incendio que se inició y extendió por la parcela de su propiedad hasta alcanzar, finalmente, y destruir, la nave ocupada por *Empresa 1*.

De hecho, tenemos la total convicción de que dicho incendio no se habría producido y propagado por la parcela de titularidad municipal, adquiriendo semejante magnitud y capacidad destructiva si el Ayuntamiento hubiera dado cumplimiento a su obligación de mantener limpia y libre de maleza la parcela de su propiedad, desbrozándola en su total



extensión con anterioridad a inicio del verano, como impone a todo propietario de solares.

Y es precisamente nuestra convicción al respecto de la inevitabilidad de aquel incendio y, con ello, de los efectos devastadores que éste tuvo, la que nos impide considerar que nos hallemos ante un supuesto de fuerza mayor.

**Caba** recordar que los sucesos de fuerza mayor son aquellos acontecimientos extraordinarios que, por su propia entidad (fenómenos naturales catastróficos, actos armados...), se sobreponen a la voluntad de los sujetos de Derecho e impiden que sus declaraciones de voluntad, así como sus acciones u omisiones desplieguen los efectos jurídicos que ordinariamente les corresponderían.

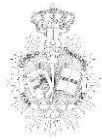
En una formulación clásica, la STS, Sala 1ª, de 21-3-2013 (RCas. 46/2010; ECLI:ES:TS:2013:2170) define la fuerza mayor como un *“hecho jurídico que dimana de la naturaleza, o de una persona que actúa imponiendo la fuerza o violencia para impedir el desarrollo natural de los acontecimientos”*. Las dos notas características de los acontecimientos de fuerza mayor son su carácter externo o ajeno a la esfera de actividad sobre la que inciden y la inevitabilidad o irresistibilidad de sus efectos, cualquiera sea la diligencia que hubiera podido emplearse en pretender evitarlos.

Las dos notas características de los acontecimientos de fuerza mayor son su carácter externo o ajeno a la esfera de actividad sobre la que inciden y la inevitabilidad o irresistibilidad de sus efectos, cualquiera sea la diligencia que hubiera podido emplearse en pretender evitarlos.

En su Auto de 12-7-2022 (Asunto C-245/2022 P(I), ECLI:EU:C:2022:549, párrafo 35), el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha señalado que *“el concepto de fuerza mayor” ... “corresponde a circunstancias excepcionales, contiene a la vez un elemento objetivo relativo a circunstancias anormales ajenas al interesado, y un elemento subjetivo que implica la obligación de éste de protegerse contra las consecuencias del acontecimiento anormal adoptando las medidas adecuadas sin hacer sacrificios irrazonables”*.

En esta misma línea, la STS de 4-2-2015 (Sala 1ª, RCas 2244/2012; ECLI:ES:TS:2015:1044) y la STS de 27-10-2023 (Sala 1ª, RCas 5000/2019; ECLI:ES:TS:2023:4601) han recordado que *“la doctrina distingue entre la fuerza mayor, propiamente dicha, como la que es extraña al riesgo específico que se analiza y el caso fortuito como la fuerza mayor interna, es decir, ínsita en el riesgo. (...) [E]l caso fortuito encierra siempre la posibilidad de una sospecha de culpa que no existe cuando el suceso consiste en una fuerza mayor extraña o ajena al riesgo desplegado”*.

Además, *“la fuerza mayor ha de entenderse constituida por un acontecimiento surgido “a posteriori” de la convención que hace inútil todo esfuerzo diligente puesto en la*



*consecución de lo contratado (...), debiendo concurrir en dicho acontecimiento —hecho determinante— la cualidad de ajenidad” (STS de 18-12-2006, Sala 1ª, RCas 200/2000; ECLI:ES:TS:2006:7792).*

Con cita de numerosos pronunciamientos de la Sala 3ª del Tribunal Supremo, el Dictamen del Consejo de Estado de 19-12-2019 (Exp. 1076/2019) ha recordado que la fuerza mayor se configura como *“una causa extraña exterior al objeto dañoso y a sus riesgos propios, imprevisible en su producción y absolutamente irresistible o inevitable, aun en el supuesto de que hubiera podido ser prevista”*.

#### **5. Recapitulación al respecto de los factores que contribuyeron a desatar el incendio y fueron determinantes o propiciaron sus efectos dañosos, así como de sus responsables.**

Partiendo, como premisa, de los extremos de orden fáctico que hemos reflejado en los apartados anteriores, consideramos que el devastador incendio acaecido el día 9 de julio de 2022, se originó y propagó a través de la parcela municipal hasta alcanzar la nave industrial ocupada por *Empresa 1* y destruirla totalmente, ocasionando, además, daños de diversa índole en la nave colindante, ocupada por *Empresa 2*, por efecto de diversos factores concurrentes, como lo son:

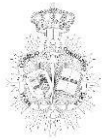
**a)** Que un tercero cuya identidad se desconoce lanzara al solar propiedad del Ayuntamiento un cigarrillo encendido o un objeto incandescente, que prendió la maleza en la zona en que cayó, originando fuego.

**b)** Que el Ayuntamiento hubiera realizado, en el caso de tal parcela, un desbroce absolutamente insuficiente al objeto de evitar el riesgo de incendio, incumpliendo las normas previstas en nuestro ordenamiento urbanístico y el propio bando dictado por el Alcalde el día 6 de mayo de 2022, al que hemos hecho referencia anteriormente, lo que propició que el fuego se extendiera a lo largo y ancho de dicho solar, a merced del viento, haciéndolo precisamente por la propia cubierta vegetal, que consta acreditado era abundante.

**c)** Que la nave que ocupaba *Empresa 1* se extendiera hasta el fondo de la parcela, sin respetar el retranqueo mínimo previsto en el planeamiento municipal, lo que sin duda permitió o propició que el fuego alcanzara el cerramiento y cubierta de ambas naves.

Cabe destacar que la extensión de la nave hasta el fondo de la parcela se realizó en dos fases de ampliación, ninguna de las cuales se hallaba amparada por licencia.

**d)** Que la cubierta de la nave de *Empresa 1*, igualmente instalada por ésta sin licencia municipal, dispusiera de lucernarios de material plástico que cedieron rápidamente ante el



fuego, permitiendo que éste penetrara en el interior de la nave y se propagara virulentamente, quemando a su paso cuantos materiales se apilaban paletizados en sus estanterías, embalados con cartón y plástico.

Como ya hemos comentado anteriormente la documentación obrante en el expediente no permite confirmar si la cubierta y tales lucernarios se ajustaban o no a las previsiones de obligado cumplimiento en materia de protección contra incendios al tiempo en que fueron instalados (las Normas Básicas de Edificación, hasta 2006; y el Código Técnico de la Edificación, en adelante).

Sin embargo, habida cuenta de que tal cubierta y lucernarios no se hallaban amparados por licencia municipal y, por tanto, en los archivos municipales no existe dato alguno sobre una y otros, consideramos que incumbía a *Empresa 1* despejar tal duda y acreditar que ambos se ajustaban a la normativa, en materia de prevención y protección de incendios vigente al tiempo de su instalación y que, por tanto, no fueron un factor determinante en la propagación del fuego a la nave.

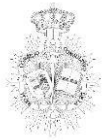
Recordamos que corresponde a *Empresa 1* la carga de probar la concurrencia de nexo causal entre la actuación municipal y los daños cuya indemnización pretende.

Y lo cierto es que, en este caso, la reclamante nada ha acreditado al respecto, lo que fácilmente podría haber hecho presentando los proyectos de acuerdo con los cuales realizó tales modificaciones estructurales en la nave que ocupaba o la oportuna certificación, emitida por el técnico que confeccionó tal proyecto y/o dirigió la ejecución, que así lo confirmara.

Así las cosas, aun no pudiendo afirmar que tal cubierta y lucernarios incumplieran las previsiones legales, en materia de prevención y protección de incendios, al tiempo en que fueron instaladas, lo cierto es que tampoco podemos afirmar que las cumplieran.

Y la duda al respecto de esta cuestión no puede operar, como ya hemos señalado anteriormente, en beneficio de *Empresa 1*, al igual que tampoco puede operar en beneficio de la aseguradora *ASEGURADORA 2*, la cual formula su reclamación por subrogación en las acciones que competen a *Empresa 1*.

**e)** El hecho de que *Empresa 1*, contraviniendo las previsiones del PGM que prohíbe almacenar materiales en los espacios de retranqueo, lo hiciera en el que separaba su nave del lindero con la parcela en que radican las instalaciones de *Empresa 2*; espacio éste en el que, de hecho, el día 9 de julio de 2022, mantenía apilados tubo de plástico, que combustionaron, ocasionando daños a la nave de esta última empresa; extremo éste que se desprende indubitadamente del informe emitido por el Director General de Extinción de Incendios y Salvamentos de 20 de febrero de 2024.



A nuestro juicio, en definitiva, el incendio acaecido el día 9 de julio de 2022 y los daños que éste provocó, objeto de reclamación en el expediente, se produjeron por efecto de la concurrencia de actuaciones atribuibles a los servicios municipales y actuaciones y omisiones culposas de la propia *Empresa 1*.

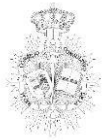
Al Ayuntamiento le es imputable no haber dado cumplimiento a las previsiones legales que imponen a todo propietario de suelo vacante de edificación la ejecución de los trabajos u obras necesarios para mantener la masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de incendio (Art. 16.1 de Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley del Suelo); y haber incumplido igualmente el Bando del Alcalde de 6 de mayo de 2022 (publicado en el BOR el día 10 de mayo de igual año) por el que se recordaba la obligación de proceder al desbroce y limpieza de los solares y terrenos sin edificar, y se comunicaba que el día 20 de junio se iniciarían, por los servicios municipales, las oportunas inspecciones a fin de comprobar el cumplimiento de tal obligación.

Su incumplimiento en tal sentido no sólo hizo posible, sino que determinó que el fuego que se inició en tal parcela municipal el día 9 de julio de 2022, por la intervención del tercero que arrojó a la misma un cigarro encendido, se propagara por toda la parcela a merced del viento y con gran celeridad, adquiriendo una gran magnitud que impidió a los servicios de extinción de incendios contenerlo antes de que alcanzara las instalaciones de *Empresa 1*.

A *Empresa 1*, por su parte, le es imputable haber vulnerado en diferentes aspectos el planeamiento municipal en el periodo comprendido entre 1997 y 2014, lo que, a nuestro juicio, no sólo hizo posible sino que también determinó que: i) el fuego alcanzara el cerramiento y la cubierta de la nave que ocupaba y penetrara con facilidad en su interior, prendiendo en cuestión de segundos los embalajes de cartón y plástico de los materiales que mantenía almacenados en su interior hasta calcinarlos y provocar finalmente la destrucción de la propia nave; y, ii) El fuego prendiera igualmente el material plástico que mantenía depositado en el pasillo lateral exterior contiguo a la parcela ocupada por la empresa *Empresa 2*, afectando y ocasionando daños en el cerramiento y cubierta de la nave que tal empresa ocupaba.

#### **B. Determinación de la cuota porcentual de los daños objeto de reclamación que corresponde indemnizar al Ayuntamiento.**

Como hemos expuesto en el apartado anterior, este Consejo ha llegado a la conclusión de que los daños que se derivaron del incendio acaecido el día 9 de julio de 2022 se produjeron por efecto de concurrir una serie de factores atribuibles al Ayuntamiento de Logroño y a *Empresa 1*, lo que nos exige analizar el alcance de la responsabilidad de tal Corporación, en términos porcentuales.



Y, abordando tal cuestión, hemos de diferenciar:

**1. La responsabilidad municipal en el caso de los daños que se registraron en las instalaciones ocupadas por *Empresa 1*.**

La destrucción de las instalaciones que ocupaba *Empresa 1* y todo lo que había en su interior fue el producto de la concurrencia de tres factores: i) El insuficiente desbroce de la parcela municipal colindante; ii) La ilegal extensión de la nave hasta el fondo de la parcela; y, iii) La existencia de luceras de material plástico en su cubierta, cuya resistencia al fuego no consta, si bien sí consta que permitió al fuego penetrar en el interior de la nave con facilidad.

Tras ponderar la transcendencia de tales factores en la producción del resultado dañoso, consideramos que el porcentaje de los daños que ha de abonar el Ayuntamiento es el del 30%.

**2. La responsabilidad municipal en el caso de los daños que se registraron en las instalaciones ocupadas por *Empresa 2*.**

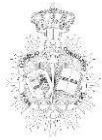
Los daños que el fuego provocó en las instalaciones de tal empresa fueron producto de un solo factor: El ilegal acopio de materiales de fácil combustión que *Empresa 1* tenía en el pasillo exterior colindante a sus instalaciones el día 9 de julio.

Y no consideramos que el Ayuntamiento haya de indemnizar a *Aseguradora 1*, en este caso, por tales daños, pues la propia actuación culpable de *Empresa 1* rompió el nexo causal que permitiría atribuir al primero responsabilidad patrimonial por tales daños.

Es más, incluso admitiendo como hipótesis que parte de los daños que padecieron las instalaciones de esta empresa fueran por efecto del incendio de la parcela municipal, no creemos se pueda atribuir responsabilidad alguna al Ayuntamiento, salvo que, previamente, se confirme que la repetida empresa no fue la promotora de la ampliación de la nave que ocupaba hasta el fondo de la parcela, contraviniendo el PGM.

**C. Concreción de la indemnización**

Sin perjuicio de haber fijado la cuota porcentual de los daños que se registraron en las instalaciones de *Empresa 1*, cuya indemnización, a nuestro juicio, incumbe al Ayuntamiento, hemos de hacer constar que hemos fijado dicha cuota en abstracto, al objeto de que, tras la emisión de nuestro dictamen, en caso de ser acogido, se inicie una pieza separada con el fin de cuantificar las indemnizaciones que corresponda percibir a tal empresa y a su aseguradora, lo que este Consejo no puede realizar a la vista de la



documentación obrante en el expediente.

Ciertamente, en éste consta la valoración que las reclamantes atribuyen a los daños sufridos y los informes periciales que las refrendan, a los que obran unidas un gran número de facturas.

No consta, sin embargo, informe de los servicios municipales que nos permita decidir si la valoración propuesta por los reclamantes es correcta y/o si los daños cuya indemnización pretenden, por todo concepto, se derivan directamente del incendio.

Y, en tal contexto, no consideramos debamos extender nuestro dictamen a la cuantificación de la indemnización, por varios motivos.

En primer lugar, porque somos conscientes de que la indemnización interesada por *ASEGURADORA 2* asciende al exacto importe abonado a *Empresa 1*, lo que no entraña que los daños que sus instalaciones sufrieron ascendieran a tal suma, ni que dicha aseguradora ostente legitimación para reclamar su pago, por vía de subrogación.

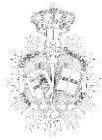
En concreto, por ejemplo, *ASEGURADORA 2* incluye en la indemnización que pretende obtener del Ayuntamiento la suma satisfecha a *Empresa 1* por concepto de la destrucción de la nave que ocupaba. Y no parece, *ab initio*, que tenga legitimación para interesar del Ayuntamiento el pago de tal suma, habida cuenta de que tal nave no constituía propiedad de su asegurada, la que lo ocupaba a título de arrendataria, no constando acreditado que abonara a la mercantil propietaria cantidad alguna por tal concepto.

Y, en segundo lugar, porque consideramos que, en ningún caso, habrían de indemnizarse los daños que *Empresa 1* (o *Empresa 2*.) sufrió en aquellas partes de sus instalaciones que fueron ejecutadas de forma ilegal, los que tampoco podemos cuantificar a la vista de la documentación obrante en el expediente. La remisión del artículo 34.2 LRJSP a la valoración del daño conforme a las normas “*de expropiación forzosa y demás aplicables*”, lleva a considerar que no sea indemnizable la construcción ilegal por aplicación de las previsiones del artículo 35 LSRU (Real Decreto Legislativo 7/2015, Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana) y del artículo 5 del Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo.

## CONCLUSIONES

### Primera

A juicio de este Consejo Consultivo, procede desestimar la reclamación formulada por *Aseguradora 1* (por subrogación en la acción que competía a su asegurada *Empresa 2*)



frente al Ayuntamiento de Logroño, por no existir nexo causal entre la indemnización que se pretende y el funcionamiento del servicio público.

### **Segunda**

Igualmente, a juicio de este Consejo, procede que el Ayuntamiento de Logroño asuma la responsabilidad de indemnizar, en un porcentaje del 30%, los daños que se derivaron para *Empresa 1* del incendio acaecido el día 9 de julio de 2022, iniciando y tramitando al efecto de su cuantificación el oportuno expediente, en pieza separada, con audiencia de dicha perjudicada y su aseguradora, *ASEGURADORA 2*.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

José Ignacio Pérez Sáenz  
PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO