

Dictamen nº: **10/23**
Consulta: **Consejera de Medio Ambiente, Vivienda y
Agricultura**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **12.01.23**

DICTAMEN de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 12 de enero de 2023, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto sobre responsabilidad patrimonial promovido por el representante de la entidad Adding Consultores, Soluciones Innovadoras y Servicios, S.L., actuando en representación de Mapfre España, Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A., por los daños ocasionados en la vivienda propiedad de su asegurado, sita en la calle, en el término municipal de Móstoles, como consecuencia de un incendio ocurrido en el citado municipio.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Mediante escrito presentado el 27 de noviembre de 2019 en el registro de la entonces Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, se interpuso reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños producidos en la vivienda sita en la calle, en el término municipal de Móstoles, como consecuencia de un incendio originado en el Parque Regional del Curso Medio del río Guadarrama y su entorno el día 18 de junio de 2019.

Según se indica en el mismo escrito, el 18 de junio de 2019, y como consecuencia de un incendio que se origina en “*el Parque de Guadarrama*”, se produjeron daños en continente y contenido de la vivienda asegurada, sita en la calle, de Móstoles.

La entidad reclamante afirma que los daños a continente son los causados por las llamas en seto perimetral, vallado de malla galvanizada, dos pérgolas de madera, instalación de riego, cuatro turbinas y central con programador, cableado de portero automático, puerta de caseta de aperos y en numerosos árboles, arbustos, aromáticas y césped. En cuanto a los daños al contenido, afirma que resultan afectadas por las llamas las jaulas e instalaciones de gallinas, conejos y un caballo, una mesa de madera, manguera y compostera.

La aseguradora considera que “*los daños en la vivienda asegurada son imputables a la Comunidad de Madrid (Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad), que gestiona esa parte del Parque de Guadarrama*” y que queda claro el nexo de causalidad entre los daños por incendio sufridos por la vivienda asegurada de Mapfre y el origen de esos daños en el incendio originado en el Parque de Guadarrama, gestionado por la Comunidad de Madrid.

La entidad afirma que, según la valoración pericial de daños adjunta, pagó a su asegurado un importe de 20.093,61 euros, cantidad que ahora reclama.

Junto con la reclamación se aporta escritura de apoderamiento de la entidad aseguradora, así como documento privado suscrito por su apoderada, en el que hace constar que faculta a la entidad Adding Consultores, Soluciones Innovadoras y Servicios, S.L. en virtud del contrato de prestación de servicios de gestión de expedientes de recobro vigente entre ambas entidades, a actuar en nombre y representación de MAPFRE ESPAÑA. De igual modo, se acompaña con el escrito de reclamación el informe pericial de valoración de los daños ya satisfechos

y ahora reclamados, y copia de dos órdenes de pago, emitidas por la entidad Mapfre España, Compañía de Seguros y Reaseguros a favor del titular de la vivienda ubicada en los números de la calle, en el término municipal de Móstoles, por importes de 15.813,61 € y 4.280 €, respectivamente.

SEGUNDO.- Presentada la reclamación, constan en el expediente los siguientes trámites:

Con fecha 16 de diciembre de 2019 emite informe el subdirector general de Espacios Protegidos, indicando que, en relación con lo argumentando por la reclamante, se comunica que *«...el Parque de Guadarrama no existe. Sí existen el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama y el Regional del Curso Medio del río Guadarrama y su entorno. Por la localización de las viviendas, se entiende que se refieren al segundo. En cualquier caso, ninguno de los dos parques son propiedad de la Comunidad de Madrid. La figura de “parque”, tanto Nacional como Regional, es una figura de protección, en la que, mediante una normativa específica, se establece las actuaciones compatibles y no compatibles en cada zonificación del mismo, pero no determina, en ningún momento, la propiedad de los terrenos. Dentro del ámbito territorial de dichos parques, puede haber fincas de propiedad pública, pudiendo ser alguna de ellas de propiedad de la Comunidad de Madrid, y alguna de propiedad de la Comunidad de Madrid puede estar gestionada por la Dirección General de Biodiversidad, pero la mayoría de los terrenos son de titularidad privada»*.

Mediante oficio de la jefa de Área de Recursos e Informes de la consejería de 18 de febrero de 2020, se requiere a la entidad reclamante para que, con el fin de subsanar su reclamación, aporte la póliza de seguro suscrita por el titular del inmueble en el que se produjeron los perjuicios, cuya indemnización se reclama, así como el justificante bancario de la transferencia realizada al asegurado en concepto de

resarcimiento de los daños experimentados en su vivienda. De igual modo, se le requiere para que concrete el origen y las circunstancias determinantes de la producción del incendio, junto con la relación de causalidad directa existente entre los perjuicios presuntamente ocasionados y susceptibles de ser indemnizados y el funcionamiento del servicio público dependiente específicamente de la entonces Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad.

El 28 de febrero de 2020 la entidad representante de la aseguradora presenta escrito, al que adjunta una copia de la mencionada póliza y, de nuevo, sendas copias de dos órdenes de pago, emitidas por la entidad Mapfre España, Compañía de Seguros y Reaseguros a favor del titular de la vivienda ubicada en los números de la calle, en el término municipal de Móstoles, por importes de 15.813,61 € y 4.280 €, respectivamente. De igual modo, señala en su escrito que *“nos reiteramos en que queda claro el nexo de causalidad entre los daños por incendio sufridos por la vivienda asegurada de Mapfre y el origen de esos daños en el incendio originado en el Parque de Guadarrama, gestionado por la Comunidad de Madrid, y, en este caso, por la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad de la Comunidad de Madrid”*.

Con fecha 21 de julio de 2020 emite informe la Subdirección General de Espacios Protegidos, señalando que el terreno donde se declaró el incendio, parcela agrícola con nº referencia catastral 28092A024001030000OW, no es propiedad de la Comunidad de Madrid, de modo que no corresponde a esa consejería su mantenimiento y no puede atribuirse la responsabilidad sobre dicho siniestro a esa Administración a causa de un inadecuado estado de conservación y mantenimiento del terreno.

Incorporados los anteriores informes al procedimiento, y mediante oficio de 3 de noviembre de 2020, se dio traslado del expediente a la

reclamante para la formulación de alegaciones. Por escritos presentados el 26 de noviembre y el 3 de diciembre de 2020, su representante reitera, en relación con el citado informe de la Subdirección General de Espacios Protegidos, que el incendio se produce dentro del Parque de Guadarrama, que pertenece a la Comunidad de Madrid, en concreto a la “*Consejería de Medio Ambiente*”. Por tanto, según afirma, pertenece a dicha consejería el correcto mantenimiento del citado parque, y se ha de hacer cargo de las consecuencias de tal incendio, que se produce precisamente por esa falta de mantenimiento a la que está obligada.

El 29 de enero de 2021 la Subdirección General de Espacios Protegidos emite informe complementario, en el que refiere que la parcela no es propiedad de la Comunidad de Madrid, siendo su titular el Ayuntamiento de Móstoles, como acredita la ficha catastral de la parcela que acompaña al informe. El informe señala que, además, según se puede observar en la cartografía adjunta, sólo una pequeña parte de esa parcela está incluida dentro del ámbito territorial del Parque Regional del Curso Medio del río Guadarrama y su entorno, no habiéndose visto afectada esa parte por el incendio. Por último, expone que el mantenimiento de la parcela corresponde al titular de la misma y que, en todo caso, ha de estarse a lo que resulte de la investigación practicada sobre el origen y circunstancias del incendio por el Servicio de Incendios Forestales de la Dirección General de Emergencias, de la entonces Consejería de Justicia, Interior y Víctimas, como órgano competente en esta materia, así como la realizada por el Seprona.

Con fecha 19 de noviembre de 2021, la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior remite el informe emitido el 16 de julio de 2019 por las Brigadas de Investigación de Incendios Forestales del Cuerpo de Agentes Forestales, con motivo de la investigación realizada para determinar las causas de incendio producido el 18 de junio de 2019 en el paraje “*Parque Coímbra*” de Móstoles. El informe concluye que, desde

el punto de vista de los daños ambientales, el incendio se desarrolló sobre las siguientes figuras protegidas: Parque Regional del Curso Medio del río Guadarrama y su entorno, “zona de máxima protección” Red Natura: Cuenca del río Guadarrama, Vía Pecuaria: Cordel Real de Guadarrama, identificando las siguientes coordenadas UTM del punto de inicio X: 420021, Y: 4462001, que corresponden con la siguiente identificación catastral: parcela 103 del polígono 24 del Catastro de Rústica del término municipal de Móstoles.

El informe también indica que ha sido posible localizar el medio de ignición, que consiste en basura de diversa índole, concluyendo, entre otras cuestiones, que la causa del incendio ha sido: “*negligente. Quema de basuras. Punto ilegal de vertidos...*”.

Por oficio notificado el 20 de junio de 2020 se otorgó un nuevo trámite de audiencia a la reclamante, con el fin de darle traslado del informe complementario de la Dirección General de Biodiversidad y Recursos Naturales (Subdirección General de Espacios Protegidos) y del informe de las Brigadas de Investigación de Incendios Forestales del Cuerpo de Agentes Forestales de la Comunidad de Madrid, sin que conste la presentación de alegaciones en el plazo conferido al efecto. Únicamente, y por escrito presentado el 21 de junio de 2022, Mapfre España, Compañía de Seguros y Reaseguros, comunica el cambio de su representante legal, aportando al efecto la escritura de poder.

Finalmente, el 30 de noviembre de 2022 se formula propuesta de resolución por la subdirectora general de Régimen Jurídico, desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por falta de acreditación de la legitimación activa de la reclamante y del nexo de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público.

TERCERO.- La consejera de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, mediante oficio que tuvo entrada en el registro de la

Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid el día 5 de diciembre de 2022, formula preceptiva consulta.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Francisco Javier Izquierdo Fabre, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 12 de enero de 2023.

A la vista de tales antecedentes formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 26 de diciembre, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 €, y a solicitud de un órgano legitimado para ello a tenor del artículo 18.3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (en adelante, ROFCJA).

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada, según consta en los antecedentes, ha de ajustarse a lo dispuesto en la LPAC, de conformidad con su artículo 1.1, con las particularidades previstas para los procedimientos de responsabilidad patrimonial en los artículos 67, 81 y 91. Su regulación debe completarse con lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo

sucesivo, LRJSP), cuyo capítulo IV del título preliminar se ocupa de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

El plazo para el ejercicio del derecho a reclamar, es de un año, contado desde que se produjo el hecho o el acto que motive la indemnización, o de manifestarse su efecto lesivo (cfr. artículo 67.1 de la LPAC). En este caso el incendio tuvo lugar en el 19 de junio de 2019, por lo que la reclamación, presentada el 27 de noviembre de 2019, ha sido formulada en plazo.

Es preciso analizar con cautela tanto la legitimación activa de la entidad reclamante como la legitimación pasiva que, según la citada entidad, corresponde a la “*Consejería de Medio Ambiente*” de la Comunidad de Madrid, en cuanto Administración encargada de la gestión del Parque Regional del Curso Medio del río Guadarrama.

En lo referente a esta última cuestión, cabe señalar que, si bien la Ley 20/1999, de 3 de mayo, en su artículo 13, determina que “*la gestión y administración del Parque Regional del Curso Medio del río Guadarrama y su entorno corresponde a la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional*”, tales competencias se ejercen a los solos efectos de la ordenación y protección de los recursos naturales incluidos en el ámbito territorial del parque, de modo que, resultando del expediente administrativo y de la certificación catastral incorporada que la finca en cuestión se encuentra en el ámbito territorial del municipio de Móstoles, se encontraría legitimado pasivamente el ayuntamiento del citado municipio en cuanto titular de la competencia de prevención y extinción de incendios ex artículo 25.2.f) y 26.1.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

No obstante, es preciso recordar que, en desarrollo de las competencias autonómicas en materia de montes y aprovechamientos forestales, el artículo 47 de la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza, establece que corresponde a la Comunidad

de Madrid la adopción de las medidas precisas para la prevención, detección y extinción de los incendios forestales que se produzcan en su ámbito territorial, así como velar por la restauración de la riqueza forestal afectada, cualquiera que sea la titularidad de los terrenos. En todo caso, el Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, en su artículo 24.1, atribuye a la Dirección General de Emergencias la dirección del Cuerpo de Bomberos de la Comunidad de Madrid, así como la supervisión general de las funciones que le atribuye el Decreto Legislativo 1/2006 de 28 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley por la que se regulan los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamentos de la Comunidad de Madrid; la prevención y extinción de incendios forestales y la colaboración con los diferentes cuerpos de bomberos existentes en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid - letras a), d) y e)-, entre otras.

Más problemas plantea aun la legitimación activa de la entidad reclamante. En efecto, en cuanto a la subrogación prevista en el artículo 43 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, éste dispone que *“el asegurador, una vez pagada la indemnización, podrá ejercitar los derechos y las acciones que por razón del siniestro correspondieran al asegurado frente a las personas responsables del mismo, hasta el límite de la indemnización”*. En este caso, la reclamación tiene por objeto la petición de resarcimiento que formula la interesada y cuyo fundamento traería causa de la subrogación de ésta en la posición jurídica de su asegurado, auténtico perjudicado, por haberle satisfecho la indemnización con anterioridad, lo cual se convierte en un requisito *sine qua non* para que pueda operar válidamente la subrogación. Así lo dispone el citado artículo 43 de Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro al especificar *“...una vez pagada la indemnización...”*. En el mismo sentido se ha pronunciado la

jurisprudencia, y así el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en Sentencia 748/2004, de 18 de mayo, considera que “*con independencia del cumplimiento de los requisitos anteriormente señalados y prueba cumplida de los mismos (...), cuando el que reclama el resarcimiento lo hace por subrogación en el derecho del perjudicado a reclamar el daño, tratándose, como en el presente caso de un compañía de seguros es preciso que se acredite el abono del importe de los daños al perjudicado, como asegurado con póliza de seguros que cubre el siniestro ocurrido. Y como pone de manifiesto el Ayuntamiento demandado, al alegar la falta de legitimación de la compañía recurrente, ésta no ha probado la indemnización que dice haber abonado a su asegurado. Pues según el artículo 43 de la Ley de Contrato de Seguro, <<el asegurador, una vez pagada la indemnización, podrá ejercitar los derechos y las acciones que por razón del siniestro correspondan al asegurado frente a las personas responsables del mismo>>. La recurrente pretende justificar dicho pago con un documento aportado en la demanda, meramente de carácter interno, sin firma, ni acreditamiento de la persona a quienes se hiciere el pago y firma de su recepción. Por otra parte, el informe pericial igualmente acompañado a la demanda, no es más que un documento de parte sobre valoración del7 siniestro, que no acredita su pago. Y no pudieron acreditarse dichos extremos por prueba alguna, al haber solicitado el recibimiento aprueba sin cumplir los requisitos del artículo 60.1 de la Ley de esta Jurisdicción”.*

Igualmente, el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en Sentencia 403/2005, de 16 de mayo, expresa que “*es el abono de la indemnización lo que hace que la entidad aseguradora se subroga en la posición que hubiera correspondido al asegurado frente a las personas responsables del daño. El artículo 43 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro establece que <<el asegurador, una vez pagada la indemnización, podrá ejercitar los derechos y las acciones que por razón del siniestro correspondan al asegurado frente a las personas responsables del mismo>>. Del precepto que hemos transcrito se*

desprende que es un requisito esencial para que la entidad aseguradora pueda subrogarse en la posición del asegurado el que haya abonado la indemnización correspondiente, es el pago de la cantidad asegurada el hecho que conlleva que la empresa demandante se subroge en la posición del asegurado y pueda reclamar, en este caso, contra la corporación local. En anteriores resoluciones, la Sala ha declarado que cuando queda probado el pago de la indemnización se produce la subrogación en la acción que correspondía al asegurado y la compañía de seguros se encuentra legitimada para reclamar el importe abonado como consecuencia del perjuicio sufrido (...). Ahora bien, no cabe duda que para apreciar la legitimación activa de la compañía de seguros en aplicación del artículo 43 de la Ley de Contrato de Seguro, este hecho esencial –la prueba del abono de la indemnización– deberá quedar plenamente probado, la carga de la prueba corresponderá a la parte actora y es un presupuesto que deberá acreditarse en vía administrativa al ser un presupuesto de la acción no ya en vía jurisdiccional sino también en vía administrativa, puesto que de no ser así, la Administración actuará conforme a Derecho si desestima la pretensión indemnizatoria, como ha sucedido en el presente supuesto”.

Pues bien, en el presente caso no se acredita el cumplimiento de los requisitos para que tal subrogación de la aseguradora en la posición del asegurado se produzca. Efectivamente, la entidad aseguradora aporta a tal efecto, por dos veces, dos órdenes de pago, sin firmar, es decir, documentación emitida por la misma entidad, que corresponde a sus archivos informáticos. Esta Comisión considera que tales documentos no sirven para justificar que el pago que alega fue efectuado al asegurado, en tanto en cuanto se trata de sendos documentos de tramitación interna de la aseguradora que aparecen sin firmar y sin que incorporen elemento alguno que permita tener por probada la recepción de las cantidades que, tal y como se indica en ellos, supuestamente han sido objeto de transferencia. Abunda en esta

consideración la circunstancia de que, siendo requerida la reclamante para aportar tal documentación, indicando expresamente el tipo de documento a que la Administración atribuiría el valor acreditativo de la realidad del pago efectuada (o bien a la justificación bancaria de la transferencia o recibo del finiquito firmado por el interesado), aquella, en lugar de presentar documentación emitida por un sujeto distinto de ella misma, como solicita la Administración, vuelve a presentar lo que ya inicialmente se reputó insuficiente por la propia Administración requirente.

A este respecto podemos citar la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid, Sección 19ª, de 24 de octubre de 2013, en relación al recurso interpuesto por la entidad demandante al no estimarse sus pretensiones en primera instancia: *“Y en el presente caso no se aprecia error en la valoración de la prueba, a los efectos de la legitimación cuestionada, por cuanto resulta que el requisito legitimador, a los efectos de que la aseguradora pueda ejercitar la reclamación por subrogación prevista en el artículo 43 de la ley de Contrato de Seguro viene constituido porque previamente haya desembolsado la correspondiente indemnización a su asegurado y precisamente es lo que no se ha acreditado fehacientemente cuando los documentos en que pretende fundar esa realidad... han sido objeto de impugnación expresa y no dejan de ser documentos de creación unilateral de la aseguradora, por más que se pretenda solventar de forma insuficiente esa falta de acreditación con la propia existencia de la póliza o la coincidencia en el número de cuenta en el que se abona la prima, ya que la demandante podría perfectamente haber probado la realidad de la indemnización a su asegurado a través del correspondiente recibo oficiando a la entidad bancaria o por el propio testimonio del asegurado, teniendo en cuenta los principios de disponibilidad y facilidad probatoria establecidos en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, sin que nada de ello haya verificado”*.

Siguiendo la doctrina jurisprudencial expuesta y la de esta Comisión Jurídica Asesora (Dictamen Consejo 478/19, de 21 de noviembre, entre otros), que hace suya en este punto la del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, en dictámenes tales como el 113/09, de 18 de febrero de 2009 o el 534/09, de 9 de diciembre, entendemos que dichos documentos no son acreditativos del efectivo pago al asegurado. En virtud del artículo 43 de la Ley de Contrato de Seguro, así como de la jurisprudencia citada, la ausencia de acreditación de dicho pago impide la subrogación en los derechos del perjudicado asegurado, de modo que se produce una falta de legitimación activa en la persona jurídica reclamante.

En este sentido, si bien el órgano administrativo debió inadmitir la reclamación ante la falta de subsanación de la reclamante tras el correspondiente requerimiento al efecto, dado que se ha procedido a la sustanciación del procedimiento y llegados a este punto, cabe recordar que la ausencia de legitimación es una cuestión relativa al fondo del asunto, según Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2008 (recurso 2417/2006), por lo que procedería la desestimación de la reclamación y no la inadmisión de la misma.

En mérito a cuanto antecede, esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la presente reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración al no concurrir legitimación activa en la entidad reclamante.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 12 de enero de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 10/23

Excma. Sra. Consejera de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura

C/ Alcalá nº 16 - 28014 Madrid