

# LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS POR INCENDIOS FORESTALES

ANTONIO JOSÉ SÁNCHEZ SÁEZ  
Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Sevilla

I. INTRODUCCIÓN: 1. *Concepto de monte y de incendio forestal. 2. La influencia de la evolución ambiental de la función social de los montes en la prevención de incendios forestales.*—II. EL ÁMBITO OBJETIVO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS POR INCENDIOS FORESTALES: 1. *La antijuridicidad del daño:* 1.1. En relación con la prevención de incendios forestales: 1.1.1. Obligaciones de las CC.AA. en materia de prevención de incendios, cuyo incumplimiento daría lugar a responsabilidad patrimonial. 1.1.2. Sobre los daños producidos previo otorgamiento de licencia administrativa. 1.2 En relación con la extinción de los incendios forestales: 1.2.1. En especial, la posible responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas por los daños ocasionados al dejar arder un incendio controlado. 2. *La ruptura del nexo causal.* 2.1. Por fuerza mayor: 2.1.1. Definición. 2.1.2. La STSJ de Castilla y León de 23 de mayo de 2003 (JUR 246273). 2.1.3. La STS de 20 de abril de 1991 (RJ 3073). 2.1.4. La STSJ de Madrid de 19 de septiembre de 2002 (JUR 2003/169833). 2.1.5. La STSJ de Castilla y León de 22 de abril de 2004 (JUR 141495). 2.1.6. Inducción de los criterios determinantes de la fuerza mayor: 2.2. Por la actuación de un tercero o de la propia víctima. 3. *La dificultad de la prueba.* 4. *Conceptos susceptibles de valoración.*—III. CONCLUSIONES.—BIBLIOGRAFÍA.

## RESUMEN

En este estudio hemos intentado construir una teoría general de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas por los daños irrogados a los particulares como consecuencia del funcionamiento anormal de las labores de prevención y extinción de incendios forestales (normalmente por parte de las Comunidades Autónomas). Se ha consultado para ello la doctrina legal del Consejo de Estado y de los Consejos consultivos autonómicos, la jurisprudencia y la doctrina académica, intentando inducir el ámbito objetivo en que sería viable el reconocimiento de dicha responsabilidad. Mientras que la indemnización derivada del funcionamiento normal de los servicios públicos dedicados a estas tareas suele reconocerse sin problemas, la responsabilidad por funcionamiento anormal ha quedado limitada, a veces injustificadamente, sólo para casos flagrantes, extremo éste en el que intentamos avanzar una tesis más progresiva. Se hace especial hincapié, además, en los conceptos de fuerza mayor y antijuridicidad.

*Palabras clave:* responsabilidad patrimonial; incendios forestales; fuerza mayor; prevención y extinción de incendios.

## ABSTRACT

In this study we have attempted to construct a general theory of non-contractual liability of the Administrations for damages caused to individuals as a result of abnormal functioning of preventing and extinguishing forest fires works (usually by the Autonomous Communities). We have consulted the legal doctrine of the State Council and the Autonomic Advisory Councils, case law and academic literature, trying to induce the field

goal that would be viable for the recognition of such liability. While the compensation arising from the normal operation of Public Bodies engaged in these tasks generally is usually recognized, the liability for abnormal operation has been limited, sometimes unfairly, only to egregious cases. In this latter point we try to advance a more progressive view. Special emphasis is placed on the concepts of *force majeure* (Act of God) and unlawful damages so far.

*Key words:* administrative non-contractual liability; forest fires; act of God; fire prevention and fighting.

## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

### 1. *Concepto de monte y de incendio forestal*

De la nueva definición de monte que da el artículo 5 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (LMM), se desprende la consagración de un concepto amplio que, prácticamente, engloba toda extensión de suelo no urbanizado no dedicada a la explotación agrícola o ganadera, sin que sea necesario que en ella existan especies arbóreas o arbustivas<sup>2</sup>.

A los efectos materiales, el concepto de incendio forestal también debe entenderse ampliado, y se daría cuando ardiese, con determinadas condiciones, cualquiera de los elementos que integran esta nueva definición. No obstante, desde un punto de vista formal, el concepto de incendio forestal parece haber quedado en realidad restringido en la LMM en relación con la Ley 81/1968, de 5 de diciembre, sobre incendios forestales<sup>3</sup>, ya que en su definición se han incluido dos condiciones delimitadoras muy amplias, que el fuego «se extienda» y que lo haga «sin control» —art. 6.k)—<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Estudio realizado dentro del Proyecto de Investigación SEJ2007-66415, financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia, que tiene su sede en el Área de Derecho Administrativo del Departamento de Derecho Administrativo y Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Sevilla.

<sup>2</sup> El artículo 6 de la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón, por ejemplo, considera montes los neveros, los glaciares y las cumbres, o los humedales.

<sup>3</sup> Que definía «incendio forestal» como el que afectara a los terrenos y montes delimitados por la Ley de 1957, cualquiera que fuese su propietario.

<sup>4</sup> Se trata de una definición que, en honor a la verdad, había quedado acuñada en la Orden de 2 de abril de 1993, por la que se publicaba el Acuerdo del Consejo de Ministros que aprobaba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales, en su Fundamento 1.4. Según la Orden, se entiende por incendio forestal aquel que «se extiende sin control sobre terreno forestal, afectando a vegetación que no estaba destinada a arder», y se da por controlado «cuando se ha conseguido aislar y detener su avance y propagación». Por el contrario, sólo se dará por extinguido el incendio que se encuentra en una «situación en la cual ya no existen materiales en ignición en o dentro del perímetro del incendio ni es posible la reproducción del mismo».

Pero reflexionemos un momento sobre ambas condiciones:

1) El fuego, para ser incendio forestal, debe extenderse: no cabría hablar de incendio forestal en aquellos casos en que el fuego se generara y quedase acotado dentro de barreras naturales (o artificiales preexistentes, no adoptadas por los servicios de extinción) que impidieran su movimiento por combustión o por la fuerza del viento. La Ley no dice nada de la extensión que podría quemar el incendio antes de quedar controlado por esas barreras y si ese fuego, hasta ese momento, podría ser considerado incendio forestal. Habrá que estar al caso concreto, aunque podemos hacer un esfuerzo por comprender sus distintas variables:

- la extensión del foco original del fuego: de modo que si fue un foco localizado y luego se extendió podría considerarse incendio forestal, y lo contrario si hubieron existido varios focos que se hubiesen apagado por sí mismos sin haber logrado conectarse;
- la extensión quemada: de modo que si hubiere sido grande, la pura lógica abundaría por considerarlo incendio forestal, o
- el modo de propagarse: de tal forma que si se extendió por la fuerza del viento podríamos hablar de incendio forestal, dado su descontrol, y si lo hiciese por la natural propagación de las llamas, hasta alcanzar las barreras orográficas o físicas que lo contuvieron, cabría negar esa condición, etc.

La extensión no parece hacer alusión a la superficie ocupada por el incendio<sup>5</sup>.

2) El fuego, para ser incendio forestal, debe ser incontrolado. Esto nos lleva a reflexionar sobre si los daños patrimoniales o personales causados por un fuego controlado, como el que se produce, por ejemplo, en la quema de rastrojos, previa autorización, podrían ser objeto de una reclamación por responsabilidad patrimonial<sup>6</sup>. Lo veremos luego.

---

<sup>5</sup> Aunque sí deberá ser tenida en cuenta como agravante cuando concurriera el delito de incendio forestal del artículo 352 del Código Penal. El artículo 353.1.1 del Código Penal expresa la agravante cuando «afecte a una superficie de considerable importancia», término vago e indeterminado donde los haya, pero que, en opinión de J. F. RÍOS PINTADO (1996), «Incendios forestales: investigación y vigilancia», *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 17, pág. 47, sería aplicable a los incendios ocurridos en Yeste (14.000 ha), Moratalla (20.000 ha) o incluso cuando ardieran 5.313 ha (sentencia de la AP de Valencia de 28 de marzo de 1996).

<sup>6</sup> La definición legal de «incendio forestal» afecta, entre otros, al artículo 50.1 LMM, ya que la prohibición de recalificar el uso forestal de un terreno forestal incendiado parece referirse sólo a los casos en que el incendio pudiese ser calificado como incendio forestal, con la amplitud que ello supone, pues el fuego puede producirse en cualquier combustible forestal situado en un «monte». Cfr. J. M. PALAU NAVARRO (2005), «Consecuencias urbanísticas de los incendios forestales en la Comunidad Valenciana», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 221, pág. 143.

## 2. *La influencia de la evolución ambiental de la función social de los montes en la prevención de incendios forestales*

La LMM impone a las Administraciones Públicas, en su artículo 4, la obligación de velar *en todos los casos* por la prevención, conservación y protección de los montes, habida cuenta de la función social que detentan.

La función social de los montes es el fundamento de la intervención administrativa sobre su estatuto jurídico. No obstante, como han destacado ESTEVE PARDO y RODRÍGUEZ FONT, es apreciable una evolución histórica del contenido de la misma desde el siglo XX<sup>7</sup>. Y es que, hasta bien entrado ese siglo, los montes y bosques eran una fuente de recursos para los habitantes de los pueblos vecinos, de manera que su función social era, preeminentemente, socioeconómica. El nacimiento de la conciencia ambiental y de la legislación de espacios naturales motivó, sin embargo, que los montes fueran considerados más necesarios como protectores del medio ambiente sobre el que se asentaban, configurándose como montes catalogados o protectores (cabeceras de río, cuencas hidrológicas, detención de avenidas de agua, saneamiento de humedales, etc.) o como objetos dignos de protección por sí mismos (montes protegidos). Incluso hay montes que requieren una especial protección por sus valores ambientales singulares (art. 19 Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha).

El principio de explotación racional recogido indirectamente en el artículo 5 de la Ley de Montes de 1957 parece haber quedado potenciado en la LMM, en cuyo artículo 3 se recogen varios principios inspiradores de la Ley en ese mismo sentido: así, en sus letras a), d), e) e i) habla de la gestión sostenible de los montes, del fomento de las producciones forestales y sus sectores económicos asociados, de la creación

---

<sup>7</sup> Cfr. J. ESTEVE PARDO y M. RODRÍGUEZ FONT (2005), *Montes y Derecho Forestal*, Iustel, págs. 1, 2 y 10. Nunca se ha explicado adecuadamente, en mi opinión, en la legislación propia, por qué los montes son el único recurso ambiental que tiene una finalidad protectora de los demás elementos, reconocida por la Ley (de las cuencas hidrográficas, ecosistemas, frente a la erosión, etc.). Si lo que se quiere con ello es elucidar su naturaleza estratégica dentro del equilibrio inestable que tiene la naturaleza, con la misma razón podríamos clasificar de protectores a algunos ríos (por la función tuitiva que tienen de ecosistemas complejos, por la importancia de su agua aplicada a los fines sanitarios, económicos, ambientales, paisajísticos, como barreras naturales frente a incendios forestales, como protectores ellos mismos de los montes y bosques, etc.), o a ciertas albuferas, lagunas, lagos, valles, etc. El medio ambiente es, en esencia, un sistema holístico, en el que cada parte juega un papel más importante que el de un simple sumando de la belleza general de la naturaleza, en la medida en que su estado afecta inexorablemente al de los demás elementos que lo integran.

de empleo y el desarrollo del medio rural, y de la participación en la política forestal de los sectores sociales y económicos implicados, mientras que la letra b) resume el deseable equilibrio entre las funciones socioeconómica y ambiental<sup>8</sup>.

Si bien la faceta de explotación económica y desarrollo social tradicionalmente ligada a los aprovechamientos forestales queda aumentada en la LMM, mucho más aún se hace notar la importancia de los valores ambientales que se predicen del monte, tal vez motivada por la integración en la política forestal española de los objetivos de la acción internacional sobre protección del medio ambiente, especialmente en materia de desertificación, cambio climático y biodiversidad<sup>9</sup>. Son, pues, muchos los artículos que hacen alusión a los mismos a lo largo de toda la norma, destacando la preocupación constante por forestar y reforestar y el carácter prioritario que otorga a la conservación y a la ecología sobre la explotación, cuando habla de gestión sostenible (art. 6 LMM)<sup>10</sup>.

Por otra parte, el Catálogo de Montes, ahora denominado «Catálogo de Montes de Utilidad Pública», otorga definitivamente una condición demanial a los montes en él inscritos, superando así la vieja discusión sobre su naturaleza patrimonial o de dominio público. Y, como ocurría antes, las características que hacen que un monte pueda ser catalogado por cada Comunidad Autónoma atienden, fundamentalmente, a razones ecológicas, de protección de otros recursos naturales —letras a), b), c) y d) del art. 13— o de protección del bosque mismo —letra e)—. La misma finalidad ambiental se exige, como antes, para declarar «protector» un monte (art. 24). Es por ello por lo que la Ley se muestra poco neutral en la forma que prescribe para la gestión de estos montes catalogados o protectores, decantándose, abiertamente, más por los aspectos conservacionistas que por los de explotación o gestión sostenible<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Cuando manifiesta, como principio omnicompreensivo del resto, «el cumplimiento equilibrado de la multifuncionalidad de los montes en sus valores ambientales, económicos y sociales». Este principio se reitera en el artículo 4, en el que se conjugan los dos aspectos citados.

<sup>9</sup> Cfr. F. LÓPEZ RAMÓN (2004: 13), que considera que, con carácter general, predominan en la Ley los elementos que garantizan la conservación y protección de los montes, al ser ése el objeto de la misma (art. 1).

<sup>10</sup> En esa misma línea, el artículo 32 desarrolla este concepto basándose, como instrucción de ordenación, en la adaptación a los montes españoles de los criterios e indicadores de sostenibilidad, su evaluación y seguimiento, de conformidad con los criterios establecidos en resoluciones internacionales y convenios en los que España sea parte y, en particular, los requeridos para los montes incluidos en la Red Natura 2000.

<sup>11</sup> Así, respecto de los catalogados, exige que se gestionen con el fin de lograr la máxima estabilidad de la masa forestal, haciendo especial hincapié en los aspectos de prevención y

Esta evolución de la función social de los montes hacia los aspectos ambientales ha motivado un mayor condicionamiento de las labores de explotación de los montes privados, sometidas casi todas ellas ya a autorización administrativa, muy reveladora del giro hacia una mayor preocupación por la conservación y protección de los montes, que ha tenido una influencia directa, paradójicamente, en el aumento de incendios forestales<sup>12</sup>.

Tampoco las Administraciones mantienen o gestionan como debieran sus propios montes, condicionadas como están por las funciones ecológicas y protectoras que implica la catalogación. No obstante, la Ley de 1957 y la actual LMM dan suficiente margen para que cada CA apueste por una política de gestión sostenible de los montes (públicos o privados) y de inversión en la prevención de incendios, o por otra de inversión en las labores de extinción. Se salvan las Administraciones locales, las mayores propietarias de monte en España<sup>13</sup>, que, bien por ser titulares de montes vecinales o de mano común, bien por su cercanía, suelen cuidar debidamente los suyos, aunque con excepciones<sup>14</sup>. Lo contrario sucede con los montes de titularidad autonó-

---

conservación, pues se aboga por aplicar métodos silvícolas que persigan prioritariamente el control de la erosión, del peligro de incendio, de los daños por nieve, vendavales, inundaciones y riadas o de otros riesgos para las características protectoras del monte. De igual modo, en relación con los segundos, se deberán gestionar garantizando el mantenimiento en un estado de conservación favorable o, en su caso, la restauración de los valores que motivaron dichas clasificaciones. Esa preferencia por la conservación se muestra también en las líneas de subvención que fomenta la Ley, ya que las genéricas previsiones de subvención de la gestión sostenible de los bosques (art. 64) deben interpretarse restrictivamente, tal y como hemos visto que sucede para la gestión de los montes protectores, y porque parecen quedar muy condicionadas por las condiciones que se imponen para ser acreedor de incentivos, dirigidas a aspectos puramente ambientales, tales como la conservación, restauración y mejora de la biodiversidad y del paisaje en función de las medidas específicamente adoptadas para tal fin, la fijación de dióxido de carbono, la conservación de los suelos y, muy genéricamente, la gestión sostenible de los bosques (art. 65).

<sup>12</sup> Y es que las dificultades que la normativa ambiental y de montes impone a los propietarios para explotar sus montes hacen que muchos de ellos renuncien a permitir las labores tradicionales que han ayudado a su gestión sostenible hasta hoy. Ante esa dejación de funciones, tampoco la Administración ha acabado haciéndose cargo de las labores de prevención en los montes privados por la vía de la ejecución subsidiaria, de manera que los bosques españoles se encuentran sucios, no mantenidos ni gestionados y llenos de matorral, lo que aumenta mucho la posibilidad de que sufran un incendio, intencionado o natural.

<sup>13</sup> Y ello a pesar de la política de usurpación de los montes municipales llevada a cabo por el Estado desde la Real Orden de 24 de febrero de 1838, un auténtico «pórtico» para la desamortización civil, en palabras de DE LA CRUZ AGUILAR. Esta Orden mandaba a los jefes políticos que determinaran los montes que venía disfrutando la Marina y los que eran propiedad municipal sin suficiente derecho, para que el Estado volviera a entrar en su posesión. Sobre la historia jurídica de los cambios de titularidad de los montes en España, véase *in toto* E. DE LA CRUZ AGUILAR (1994), *La destrucción de los montes (claves histórico-jurídicas)*, Universidad Complutense, Madrid; la cita pertenece a la pág. 142.

<sup>14</sup> Entre el 4 y el 14 de agosto de 2006 se produjeron varios incendios forestales en montes vecinales gallegos en mancomún abandonados. Por ello, los sindicatos están pidiendo a

mica o estatal. De esta manera, sería posible predicar la responsabilidad administrativa por los daños que se irrogasen en los bienes, árboles y caza existentes en los montes privados colindantes de montes públicos (catalogados o no), como consecuencia de la propagación de incendios forestales originados en los mismos, si éstos no estuvieran limpios como consecuencia de la actuación negligente de las Administraciones Públicas<sup>15</sup>.

## II. EL ÁMBITO OBJETIVO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS POR INCENDIOS FORESTALES

Tras la lectura completa de la jurisprudencia y doctrina legal sobre el tema, hemos concluido que las principales dificultades para imputar responsabilidad patrimonial a las Administraciones Públicas por los daños producidos con ocasión de incendios forestales son:

1. La calificación como antijurídico del daño producido, vista la vaguedad de las obligaciones que las leyes imponen a las Administraciones en materia de prevención y extinción de fuegos.
2. La ruptura del nexo causal debido a circunstancias de fuerza mayor o a la intervención de un tercero o del propio damnificado.
3. Los problemas de prueba del nexo causal.
4. Los conceptos susceptibles de valoración.

### 1. *La antijuridicidad del daño*

El principal criterio de la antijuridicidad lo constituye, como es sabido, el hecho de que la lesión se hubiera producido en contravención

---

la Xunta que asuma la gestión de aquellos montes vecinales en mancomún que puedan ser declarados en estado grave de abandono, con el fin de mantenerlos limpios y prevenir incendios forestales. La despoblación de las zonas rurales de Castilla y León y Galicia está haciendo estragos en sus montes.

<sup>15</sup> Y ello porque, aparte de la obligación de mantener en buen estado de conservación todos sus bienes propios (STSJ de Andalucía, Málaga, núm. 3646/2003, de 19 diciembre, RJCA 569), ésta se acrecienta cuando hablamos de montes, al tratarse de un patrimonio potencialmente peligroso por de fácil combustión, y como consecuencia de su evidente finalidad ambiental. Como recuerda el artículo 43 de la LMM, «corresponde a las Administraciones públicas competentes la responsabilidad de la organización de la defensa contra los incendios forestales. A tal fin, deberán adoptar, de modo coordinado, medidas conducentes a la prevención, detección y extinción de los incendios forestales, cualquiera que sea la titularidad de los montes».

de una norma jurídica aplicable al supuesto de que se trate, o que la norma no obligue al perjudicado a soportar el daño, lo cual, *sensu contrario*, define como «no antijurídica» la lesión sufrida cuando existe algún precepto legal que le impone al perjudicado el deber de sacrificarse por la sociedad (SSTS de 27 de septiembre de 1979, RJ 3299, y de 10 de octubre de 1997, RJ 7437)<sup>16</sup>. Otros criterios complementarios del descrito, que sirven para valorar la no antijuridicidad de una lesión, son que ésta venga derivada de la situación de riesgo en que se colocó el propio perjudicado (STS de 18 de octubre de 1999, RJ 8679) y que existan causas de justificación en el agente productor del daño, esto es, en el actuar de la Administración (STS de 5 de febrero de 1996, RJ 987).

Hemos de separar el estudio de la cuestión sobre la antijuridicidad de los daños por incendios forestales en dos bloques: las obligaciones administrativas de prevención de incendios forestales y las de extinción de los mismos. En ambos casos, la generalidad de las obligaciones que la normativa le impone a las Administraciones hace que resulte complicado imputar un incumplimiento administrativo, una especie de culpa «institucional» (siguiendo la terminología civilista), que haga calificar como antijurídico el daño producido.

### 1.1. *En relación con la prevención de incendios forestales.*

Obviamente, la Ley de Incendios Forestales de 1968 no tenía en cuenta a las CC.AA. a la hora de atribuir responsabilidades en materia de prevención y extinción de incendios forestales. Pero, en lo que hacía a la Administración del Estado, sí le imponía cargas puntuales concretas cuyo incumplimiento hubiese generado el nacimiento de responsabilidad extracontractual, si de ello se hubieran derivado daños patrimoniales a terceros<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Veamos otras sentencias: el daño no se reputará como antijurídico si las normas facultan a la Administración para actuar de la manera en que lo ha hecho, o, lo que es lo mismo, cuando «concorre una causa que la excluye y un derecho que ampara el actuar administrativo, generando la obligación jurídica de soportar el daño» (STS de 16 de diciembre de 1997, RJ 8786) o si existe «un título que imponga al administrado la obligación de soportar la carga» (STS de 3 enero 1979, RJ 7) o bien una causa justificativa que legitime el perjuicio.

<sup>17</sup> Entre ellas, p. ej., la de determinar los trabajos de apertura y conservación de cortafuegos, de limpieza de arbolado y de eliminación de matorral o pasto, así como de construcción de vías de acceso, depósitos y puntos de toma de agua y de todos los demás que tengan por finalidad la preparación preventiva del monte. El Ministerio de Agricultura era competente, además, para determinar todos los trabajos que tengan por finalidad la preparación preventiva del monte. Además, conforme al artículo 14, si la Administración lo estima necesario, se podrá entrar en las fincas, utilizar los caminos existentes, abrir cortafuegos de urgencia o anticipar la quema de determinadas zonas aplicando un contrafuego, todo ello aun sin contar con el permiso de los dueños respectivos, si bien habrá de indemnizarse por los da-

La nueva LMM, por el contrario, más allá de genéricas proclamaciones, establece como principio general que los propietarios de los montes son los responsables de su gestión técnica y material, sin perjuicio de las competencias administrativas de las CC.AA. en todos los casos y de lo que éstas dispongan, en particular, para los montes catalogados de utilidad pública. Por tanto, son también los propietarios los encargados de la prevención de incendios forestales, quedando en manos de las CC.AA. la autorización de los trabajos de apertura de cortafuegos, mantenimiento de caminos y presas, limpieza de forrajes y matorrales, etc.

Con la LMM resulta más difícil, a priori, imputar responsabilidad patrimonial a una Comunidad Autónoma por falta de prevención de incendios forestales en montes privados, debido a que la responsabilidad en esa materia recae en su mayor parte ahora sobre sus propietarios y poseedores. La jurisprudencia ya lo venía entendiendo así, al considerar que la responsabilidad administrativa por incendios forestales debe matizarse, limitándose a los supuestos en que existiera una previa exigibilidad de una conducta (STS de 20 de abril de 1991, RJ 3073)<sup>18</sup>.

De modo parecido, la STS de 11 de julio de 2000 (RJ 5950) dispuso que «no existe responsabilidad (administrativa) por creación de riesgo, dado que éste proviene de la naturaleza o de un tercero y no de la actuación de la Administración, la que se limita a hacer lo posible por evitarlo»<sup>19</sup>. La Sala consideró que la citada STS de 20 de abril de 1991

---

ños causados en sus fincas con tal motivo, indemnizaciones que se satisfarán con cargo al Fondo de Compensación de Incendios Forestales, a cuya creación y mantenimiento están, por lo demás, obligados los propietarios de montes particulares no consorciados.

<sup>18</sup> La responsabilidad ha de basarse en el incumplimiento por la Administración de sus obligaciones, de otro modo se convertiría en aseguradora universal. Esto, que ya era aplicable a la anterior Ley de Incendios Forestales, lo es más aún para los casos que se susciten con la nueva LMM, por las razones apuntadas.

<sup>19</sup> En esta Sentencia, dos Ayuntamientos de Valladolid demandaron a la Junta de Castilla y León por no vigilar los rescoldos de un fuego producido días antes en Portugal, que se reavivó y quemó muchas hectáreas de sus respectivos términos municipales. Ambos Ayuntamientos habían celebrado, además, un consorcio para la repoblación forestal con la Junta, que les ayudara a conservar, explotar, ordenar y mejorar sus montes, así como a prevenir y extinguir los posibles incendios que se dieran en los mismos. La discutible sentencia del Tribunal Supremo vino a decir que estos convenios no hacían recaer la exclusividad de la competencia de guardería forestal en la Comunidad Autónoma, ni suponían la asunción del resarcimiento de las consecuencias dañosas derivadas de los incendios a la misma, pues sería tanto como desconocer las competencias de las Administraciones locales sobre la materia, y el sentido de la cooperación que traen estos convenios. Teniendo en cuenta este fundamento, a mi juicio, lo lógico hubiera sido, al menos, imputar parte de la responsabilidad a la Junta de Castilla y León, pues de ambas Administraciones era la competencia de evitar y vigilar la producción de incendios (una vez firmado el convenio), como dispuso la ya citada STS de 20 de abril de 1991. Vid. un comentario de esa STS en P. GALINDO MORELL (2006), «Responsabilidad patrimonial de la Administración. Incendios», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 12, págs. 85-88, aunque la autora la cita erróneamente como STS de 21 de julio de 2000.

no era aplicable al caso pues allí el consorcio se firmó con particulares, que quedaban exonerados de sus obligaciones, mientras que en este caso se trataba de un consorcio (en realidad es un convenio) de colaboración entre dos Administraciones<sup>20</sup>. Es cierto que, en virtud del artículo 8.1 de la LRJAPyPAC, los convenios interadministrativos nunca pueden suponer que las partes renuncien a sus competencias propias. No obstante, en este tipo de convenios forestales (llamados impropia-mente consorcios, pues no se crea una organización con personalidad jurídica a su servicio) no hay tal renuncia, sino tan sólo una conformación de su ejercicio, que, desde su firma, se realiza mancomunada o solidariamente (depende de cada convenio), lo que, inevitablemente, daría lugar a un tanto de responsabilidad de la Administración forestal autonómica. En su esclarecedor Fdto. Jco. 7.º, la STS de 11 de julio de 2000, RJ 5950, viene a decir que existen dudas sobre si el incendio se produjo por un defecto en la actividad de prevención o extinción, pues la prueba nada dejó esclarecido al respecto<sup>21</sup>. Por otro lado —lo que resulta muy discutible—, según el Tribunal, la competencia autonómica de conservación del patrimonio forestal (aun mediando un consorcio) no constituía título suficiente de imputación. Esto es tanto como decir que la Administración encuentra zonas en las que no es responsable de sus actos (en sede de colaboración). Hoy en día, tras la reforma operada en la Ley 30/1992 por la Ley 4/1999, el resultado hubiera sido distinto, pues el artículo 140 reformado deja claro que la responsabilidad derivada de instrumentos que fijen una actuación compartida entre varias Administraciones Públicas (convenios, paladinamente) genera una responsabilidad concurrente de las mismas<sup>22</sup>. Otras

---

<sup>20</sup> Son también relativamente comunes los convenios de colaboración entre dos Comunidades Autónomas para la ayuda y socorro mutuos para la extinción de incendios forestales. Uno de ellos es informado por el Dictamen 502/2006 del Consejo Consultivo de Castilla y León, celebrado entre esta Comunidad y La Rioja para las zonas limítrofes entre ambas. En este tipo de convenios no hay un reparto de funciones, sino la voluntad de compartir los recursos materiales y personales con ocasión de incendios forestales en comarcas y provincias limítrofes, no sólo porque así aumenta la eficacia de las labores de extinción, sino para evitar el riesgo que supondría para la otra Comunidad Autónoma que el fuego pasase a su territorio.

<sup>21</sup> Si ya son difíciles de probar las causas de un incendio en un edificio (tenemos presente el caso de la Torre Windsor en Madrid), imaginemos la dificultad de probar la negligencia de la Administración en la evitación de la causa o prevención de un incendio forestal, el cual, una vez producido, dada su voracidad, en muy pocas ocasiones deja huellas de su etiología. Igualmente difícil para un particular perjudicado es probar la negligencia de los servicios de extinción, o el mal estado del material que utilizan. En este sentido, el Consejo de Estado, en su Dictamen 3636/2000, de 25 de enero de 2001, informó negativamente la solicitud de responsabilidad patrimonial contra la CA de Madrid interpuesta por los propietarios de unas naves industriales que ardieron sin que los bomberos pudieran atajar el fuego, al no tener agua los hidrantes (bocas de riego) cercanos a las mismas: «Es cierto que no funcionó el hidrante más próximo a la nave siniestrada, pero la reclamante no ha probado que dicha circunstancia sea determinante de los daños cuya indemnización pretende».

<sup>22</sup> Este extremo debe añadirse a la reveladora sección dedicada a los incendios foresta-

veces la extinción de incendios se lleva a cabo mediante convenios de encomienda de gestión<sup>23</sup>.

1.1.1. *Obligaciones de las CC.AA. en materia de prevención de incendios, cuyo incumplimiento daría lugar a responsabilidad patrimonial.*

La LMM hace recaer la responsabilidad y competencia en materia de prevención y extinción de incendios forestales en los montes, cualquiera que fuera su propiedad, en las CC.AA. Éstas deben coordinarse con el Estado para diseñar y mantener sus respectivos Planes INFO autonómicos<sup>24</sup>, cuyo contenido mínimo y básico viene recogido en la Orden de 2 de abril de 1993, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros que aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales. El incumplimiento de estas medidas básicas generaría, en caso de producción de daños con ocasión de incendios forestales, una clara responsabilidad administrativa. Entre ellas están:

— La obligación de la CA de determinar los mapas de riesgos y de vulnerabilidad, con base en los índices de riesgo local, y sobre los que habrán de racionalizarse los recursos y medios de los que se debe disponer para las emergencias.

— La determinación de las épocas de peligro de incendios forestales (alto, medio y bajo), que deberán quedar definidas en los respectivos planes autonómicos, y la obligación de adaptar los medios de extinción a las mismas.

— La obligación de clasificar cada incendio, en pleno desarrollo del mismo, según su importancia y gravedad: nivel 0, para incendios que puedan ser controlados con los medios de extinción previstos y que no suponen riesgos para las personas relacionadas con las labores de

---

les firmada por F. LÓPEZ RAMÓN (2002), *Principios de Derecho Forestal*, Aranzadi, Pamplona, pág. 79, que comenta esta y otras sentencias.

<sup>23</sup> Como el que celebraron la Diputación Provincial de Castellón, como encomendera, y la Generalitat Valenciana (como encomendante), objeto del Dictamen 2003/0512 del Consejo Consultivo de la CA de Valencia. Otras veces la encomendera del servicio de extinción de incendios forestales es TRAGSA (Disp. Adic. IX de la Ley extremeña 6/2007, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la CA para 2008).

<sup>24</sup> El Plan Básico de Lucha contra Incendios Forestales es de competencia estatal, y fue aprobado por Orden del Ministerio del Interior de 17 de junio de 1982, y se denominaba Plan INFO-82. Las CC.AA., en desarrollo de las funciones y servicios que les fueron traspasados en materia de conservación de la naturaleza (en Andalucía, mediante Real Decreto 1096/1984, de 4 de abril), han realizado sus planes INFO, cuyo ámbito territorial es autonómico.

extinción ni para los bienes de naturaleza no forestal; nivel 1, para incendios controlables con los medios de cada CA pero que, por su evolución, puedan poner en peligro a las personas y bienes; nivel 2, para los incendios para los que no se consideran suficientes los medios autonómicos y que requieren la solicitud de auxilio de los medios estatales no signados a los planes especiales de cada CA, o que puedan suponer situaciones de emergencia al interés nacional; el nivel 3 es el único que debe declarar el Estado, cuando se estime que puede poner en riesgo el interés nacional. En esta inteligencia, podría considerarse que se origina una responsabilidad administrativa de la CA por los daños originados por un incendio de tipo 2 cuando la Administración autonómica no ha considerado, negligentemente, por celo autonómico o por diferencias políticas, solicitar la ayuda de los servicios de extinción estatales, lo que produciría, sin duda, unos estragos mayores que podrían haberse evitado<sup>25</sup>.

— La obligación de disponer de una red de detección y aviso de incendios forestales, así como el despliegue de los medios de extinción y la ejecución de labores para la extinción de incendios (cortafuegos, fajas, taludes, etc.<sup>26</sup>).

---

<sup>25</sup> Así ocurrió con los incendios acaecidos en el verano de 2004 entre las provincias de Huelva y Sevilla. Cuando un incendio forestal es de potencial nivel 2, el mando lo ejerce un Comité de Dirección, por el CECOP que corresponda, que quedará constituido como Centro de Coordinación Operativa Integrado (CECOPI), formado por un representante del Ministerio del Interior y por otro de la CA. Esto puede explicar las reticencias de las CC.AA. a declarar como de nivel 2 un incendio forestal, por la injerencia legítima pero molesta que el Estado ejerce en las tareas de extinción. Estas reticencias, repetimos, deben tener consecuencias patrimoniales para las CC.AA., por infracción del principio de colaboración y de eficacia, y por generar un daño patrimonial antijurídico.

<sup>26</sup> En la STSJ de Castilla y León, Burgos, núm. 319/2007, de 6 de julio, JUR 227739, el Tribunal reconoce el derecho a indemnización a un particular por los daños sufridos en su finca, quemada como consecuencia de los incumplimientos mancomunados del Ayuntamiento de Cebreros (Ávila) y de la Junta de Castilla y León en materia de vertederos y residuos sólidos urbanos e incendios forestales, ya que no se realizaron labores de separación del vertedero de los pastos adyacentes ni de vigilancia de las quemas que en el vertedero se acostumbraban. En parecido sentido, por otro incendio ocasionado por el mismo vertedero, véase la STSJ de Castilla y León, Burgos, núm. 305/2006, de 12 de junio, RJCA 436. Ambos casos, tal y como fueron resueltos, correctamente, a mi juicio, imputándole responsabilidad no sólo al Ayuntamiento, sino también a la Comunidad Autónoma por el incumplimiento de sus obligaciones de prevención de incendios, resultan contradictorios con los que se ventilaron en la STSJ de Castilla y León, Valladolid, núm. 342/2006, de 15 de febrero, JUR 105252, y en la STSJ de Galicia de 19 de enero de 2006, RJCA 234, en los que la responsabilidad patrimonial se imputó solamente a los respectivos municipios, Villafranca del Bierzo y Monforte de Lemos, por incumplimiento de su deber de vigilancia de un vertedero municipal en el que se originaron los incendios que acabaron afectando a fincas particulares.

Más fina en sus conclusiones es la STSJ de Cataluña, núm. 511/2006, de 1 de julio, JUR 48997, que acaba reconociendo también la responsabilidad de la Generalitat por no haber tomado las medidas de prevención de incendios forestales en los alrededores del vertedero, en un verano muy seco y caluroso, ni haber controlado la actividad preventiva de los entes locales. La condena final a las Administraciones responsables fue solidaria.

— La obligación de zonificar el territorio en función del riesgo, y de integrar en el plan especial de cada Comunidad los planes contra incendios municipales.

— La obligación de declarar una zona como «de alto riesgo», en atención a los informes, antecedentes y época del año: cuando se ha producido en una zona determinada un conato de incendio en los meses o años anteriores debería ser declarada la zona, por precaución, como de alto riesgo, con las consecuencias que ello debe tener en un mayor acopio de medios de prevención y extinción autonómicos. No hacerlo supondría una actuación arbitraria de la Administración (que generaría, en caso de incendio, una responsabilidad administrativa), en la medida en que no actuaría protegida por un margen de discrecionalidad, ya que ésta es más técnica que administrativa, y queda ampliamente reducida en la medida en que existan antecedentes o dictámenes que aconsejen dicha declaración<sup>27</sup>.

— La obligación de prever los sistemas organizativos para el encuadramiento del personal voluntario: ordenar estos útiles servicios de personal voluntario, así como su preparación y organización, es fundamental para apagar los incendios en su primer estadio temporal, cuando aún son pequeños y controlables<sup>28</sup>.

---

En una sentencia previa del mismo TSJ de Castilla y León, Burgos, núm. 196/2004, de 22 de abril, JUR 141495, se concedió la responsabilidad patrimonial de la Junta de Castilla y León y de la Mancomunidad de Municipios del Bajo Tiétar por incumplir varias obligaciones en materia de residuos y de prevención de incendios (el vertedero no mantenía 500 metros de distancia con la finca del recurrente, que no contaba con cortafuegos ni tampoco con un vallado perimetral total; que el vertedero carecía de vigilancia alguna, que se encontraba colmatado, llegando a tapar la valla de alambre que lo delimitaba parcialmente, existiendo residuos vertidos fuera del vertedero), que ocasionaron daños en fincas anexas tras extenderse una de las muchas combustiones espontáneas que se producían.

<sup>27</sup> Más aún en tanto que los planes especiales autonómicos de prevención y extinción de incendios deben integrar, como contenido mínimo, un análisis del riesgo, vulnerabilidad del territorio autonómico (Fdto. 4.3.3 de la Orden de 2 de abril de 1993).

<sup>28</sup> Los voluntarios ambientales del Plan INFO Andaluz (INFOCA), previa solicitud y entrenamiento, firman un compromiso anual y pasan a depender del Centro de Defensa Forestal (CEDEFO) más próximo a su residencia, donde se incluirán en una base de datos para posteriormente pasar un proceso de selección. Si lo pasan, para lo cual se consideran su edad, aptitud física, lugar de residencia y disponibilidad, se integran en grupos locales de pronto auxilio, compuestos por 5 a 8 voluntarios, dirigidos por un jefe de grupo, y que tendrán por misión la vigilancia preventiva de áreas forestales, el ataque a fuegos incipientes, las labores de apoyo, logística, a la extinción de incendios forestales (distribución de agua, comida, etc.) y la vigilancia y control de perímetros en áreas afectadas por incendios.

Estos voluntarios, al no tener ánimo de lucro, no podrían alegar ninguna lesión patrimonial por no ser seleccionados, algo que sí ha ocurrido con los retenes profesionales (véase el Dictamen 84/2001 de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón), aunque sí podrán solicitar la responsabilidad patrimonial de la Administración responsable de la extinción del incendio por las lesiones físicas o morales producidas durante el ejercicio de su tarea. Así ocurrió en el Dictamen 38/2002 de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña, en el que se acabó indemnizando con 11.130,74 euros a una bombera voluntaria por los daños económicos, físicos y morales derivados de una fractura craneoencefálica producida por una manguera de

— La obligación de preparar los planes de autoprotección de empresas, núcleos de población aislados, urbanizaciones, *campings*, etc.

— La obligación de preparar protocolos de actuación para la extinción de incendios, en aras a la consecución de la mayor eficacia y operatividad posibles de los grupos de extinción (Fdto. 4.2.6 de la Orden de 2 de abril de 1993).

### 1.1.2. *Sobre los daños producidos previo otorgamiento de licencia administrativa.*

A mi juicio, los daños ocasionados por incendios forestales derivados de una actuación particular sometida a licencia deben dar lugar a responsabilidad de la Administración autorizante cuando se trata de labores de quema de rastrojos o de quemas controladas en las que el autorizado se limita a seguir las prescripciones puestas en la autorización y actúa con diligencia. No así cuando, a pesar de ello, aconteciera alguna fuerza mayor que provocara los daños, evidentemente. Y, aunque sea una cuestión un tanto polémica, creemos que se debe llegar a la misma conclusión cuando en esa licencia se deje en manos del autorizado la elección de la época del año y de las circunstancias meteorológicas para proceder a dicha quema, pues en estos casos la Administración no está controlando efectivamente la actividad privada, como es el objetivo de la potestad administrativa de control o policía mediante licencias.

De este modo, cláusulas exonerantes de responsabilidad administrativa por los daños que se pudieran derivar de la quema o que dejen libertad al autorizado para decidir, según las condiciones meteorológicas, cuándo realizarla, abandonan deliberadamente elementos tan esenciales de la actividad (escapando de la potestad de control que se supone ejerce la Administración), que no deben suponer una exención de la responsabilidad administrativa si se produjeran daños patrimoniales por la propagación del incendio, aunque también existen opiniones con-

---

alta presión desbocada. En su Dictamen 443/2003, la misma Comisión afina aún más su doctrina y considera que sólo habrá responsabilidad por los daños sufridos por un bombero voluntario cuando fuesen consecuencia del cumplimiento de una orden directa del jefe del retén, y no cuando fuese él mismo quien se puso negligentemente en situación de peligro.

En opinión de J. A. MORENO MOLINA (2005), «Defensa frente a los incendios forestales», en la obra colectiva, coordinada por Luis CALVO SÁNCHEZ, *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes*, Thompson-Civitas, Madrid, págs. 1073-1075, se echa en falta en la LMM una mayor valentía para introducir más artículos básicos, en general, y, en particular, contrasta la escasez de preceptos dedicados a la colaboración ciudadana en la extinción de incendios forestales, que se limita a la obligación de aviso, en relación con los numerosos existentes en la normativa autonómica, como p. ej. la andaluza.

trarias en este extremo<sup>29</sup>. Algunas CC.AA. han comenzado a regular las quemas como instrumento de realización de trabajos silvícolas, imponiendo condiciones más estrictas<sup>30</sup>.

La sentencia del TSJ de Castilla y León, Burgos, núm. 196/2004, de 22 de abril, JUR 141495, condenó a la Junta de Castilla y León por el funcionamiento anormal de su servicio público de prevención de incendios, por su «falta de la adopción de medidas precautorias concretas ... tales como limpieza de vegetación en cunetas y zonas de servidumbre de las vías de comunicación y de las fajas perimetrales de protección que se determinen en torno a viviendas, industrias y otras edificaciones»<sup>31</sup>.

### 1.2. *En relación con la extinción de los incendios forestales.*

Son numerosas las sentencias que niegan la responsabilidad administrativa por posible mal funcionamiento de los servicios de extinción de incendios forestales.

Veamos a continuación la STSJ de Murcia de 17 de enero de 2003, JUR 1050, en la que se desestima la petición de indemnización presentada por dos particulares contra la Consejería de Medio Ambiente de esta Comunidad Autónoma, con ocasión de un incendio producido el día 4 de julio en Moratalla<sup>32</sup>. El Tribunal llega a las siguientes conclusiones:

---

<sup>29</sup> En contra de esta opinión se muestra el Dictamen del Consejo Consultivo de Galicia núm. 413/2000, de 3 de noviembre, del que fue relator el Profesor Carro Fernández-Valmayor, por considerar que la responsabilidad de la ejecución de la quema era del propietario autorizado y no de la Administración autorizante, a pesar de que la parte reclamante solicitó responsabilidad de la Xunta por haber autorizado la quema de matorral y pastos se prohíbe «cuando las condiciones meteorológicas puedan ser contrarias al desarrollo seguro y la evolución controlada de la línea de fuego en el interior de la unidad de quema» (art. 15), o en las que se dice que la quema de residuos forestales (como era el caso del Dictamen del Consejo Consultivo de Galicia) quedará determinada por la autorización administrativa, que fijará las limitaciones por motivos meteorológicos (art. 16).

<sup>30</sup> La Orden Foral 559/2008, de 29 de octubre, del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente navarro, que regula el régimen excepcional de concesión de autorizaciones para el uso del fuego como herramienta en el tratamiento de los pastos naturales y realización de trabajos silvícolas, impone el deber de avisar al Parque de Bomberos más cercano al lugar de la quema, de realizarla entre las 9,00-17,00 horas, de no hacerla cuando el viento mueva las copas de los árboles, de realizar un cortafuego perimetral, de mantener cinco personas vigilando la evolución del fuego y de retirar todo el combustible vegetal cercano (art. 5).

<sup>31</sup> «Artículo 5.2 de la Ley 81/1968, de 5 de diciembre, sobre incendios forestales que aun habiendo sido derogada por la LMM, se hallaba vigente al tiempo de los hechos o para 2003 y extrapolable a 1999 el artículo 6 de la ORDEN MAM/743/2003, de 28 de mayo» (Fdto. Jco. 4.º).

<sup>32</sup> La *ratio decidendi* de la sentencia es la de considerar si los daños ocasionados por el fuego fueron consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios autonómicos

1) Es perdonable («normal» es la palabra usada literalmente) cierto grado de descoordinación y de falta de auxilio ante las llamadas de los particulares debido al nerviosismo de estas emergencias.

2) La causa del incendio es un dato secundario a la hora de establecer un nexo causal, pues la responsabilidad se imputa por deficiencias en los servicios de prevención y extinción de incendios forestales. Eso sí, es un buen elemento para conjurar la responsabilidad patrimonial de la Administración cuando, habiendo utilizado los medios necesarios y proporcionados para extinguir el incendio, se averigua *a posteriori* que el incendio fue provocado, y que no hubo, por tanto, falta de cuidado en la limpieza de la vegetación por parte de la Administración, que pudiera haber provocado un caso fortuito<sup>33</sup>.

3) La Administración no es responsable de los escasos medios de los que dispone para prevenir y controlar incendios forestales: sólo es responsable del uso que haga de los mismos. Es política la decisión de destinar más o menos dinero a la partida presupuestaria que se destina a estos efectos, que siempre debería ser mayor, ya que nunca será perfecta<sup>34</sup>. De todas formas, la Administración responde cuando, a pe-

---

de extinción de incendios forestales o si, por el contrario, las circunstancias en las que aquél se produjo y se extendió se debieron a hechos extraños al quehacer administrativo, de fuerza mayor, tales como el viento. Los demandantes consideraban que los daños fueron resultado de una deficiente tarea preventiva de la Administración, de una evidente descoordinación de los servicios de extinción y una mala activación del Plan INFOMUR. La Administración llega a reconocer que destinaba poco dinero a labores de prevención, pero manifestaba que la plantilla destinada a estos menesteres era suficiente y que no hubo, pues, culpa *in vigilando*; que la estrategia de extinción del incendio fue la adecuada, que el personal de extinción actuó bien y sin descoordinación.

<sup>33</sup> En su Dictamen 255/2005, el Consejo Consultivo de Castilla y León desestimó la petición de responsabilidad realizada por una entidad aseguradora que tenía suscrita una póliza con un propietario de una finca que resultó afectada con ocasión de un incendio forestal provocado por un propietario vecino por una supuesta quema de rastrojos. El Consejo Consultivo acaba desestimando la petición por tres razones: el incendio fue provocado; se originó en una finca y una senda privadas, fuera de cualquier monte público o bien patrimonial de la Comunidad castellano-leonesa; y, además, ésta empleó todos los medios oportunos para extinguirlo, según reza en el informe que se incluye en el dictamen: todo ello rompe el nexo causal de la imputabilidad e inhibe la responsabilidad administrativa. En parecidos términos, véase también el Dictamen 1479/2002 del mismo Consejo Consultivo.

<sup>34</sup> Resulta evidente que una cosa es la opción política de dedicar más o menos dinero a un servicio público, que determina su suficiencia y su estándar de calidad, y otra distinta la decisión administrativa de cuántos medios humanos y técnicos destinar a un determinado incendio. En este sentido, es destacable que la STSJ de Murcia de 19 de septiembre de 2001, RJCA 283293, sentenció a favor de reconocer responsabilidad administrativa del Ayuntamiento de Alcantarilla por los daños patrimoniales ocasionados por un incendio originado en una vivienda particular, que no pudieron controlar los medios destinados al mismo: un coche bomba con sólo dos bomberos y dos policías. Esta insuficiencia manifiesta determinó que ellos mismos tuvieran que llamar a los bomberos de Murcia, que sí lo lograron. De todas formas, no queda claro en la sentencia si ese coche bomba era el único con el que contaba el Ayuntamiento o no. Si fuera el único, ya estaríamos ante una opción política del Gobierno municipal, con lo que la responsabilidad quedaría excluida o atenuada, aunque mucho dudamos que la plantilla de bomberos del municipio fuese tan sólo de dos unidades. Si no lo fuera, la

sar de tener medios limitados, intenta combatir temerariamente fuegos que resultan desproporcionados para su capacidad de extinción. Así ocurrió en el caso que resolvió la sentencia del TSJ de Galicia núm. 147/2004, de 25 febrero, RJCA 826, en el que, tras la firma de un convenio entre un Ayuntamiento y la Xunta, los operarios de extinción realizaban su trabajo sin encargado que les dirigiese, sin ropa adecuada y provistos sólo de una azada y un batefuego para cada uno, con resultado de muerte.

4) No debería responder la Administración cuando el daño se ha producido por un funcionamiento normal de la Administración, pues cuando el daño no es consecuencia de un riesgo típico del servicio la Administración sólo debe responder si el servicio ha funcionado anormalmente. Considera el Tribunal que los incendios forestales no son riesgos creados por la Administración (lo que es bastante discutible), de manera que la misma sólo debe responder si el mal funcionamiento del servicio propició la propagación del incendio.

5) El trámite de prueba es esencial para determinar si hubo o no un funcionamiento anormal del servicio, prueba que plantea dificultades extraordinarias<sup>35</sup>. El particular debe probar que hubo negligencias determinantes de la propagación del incendio<sup>36</sup>.

6) En este caso, aunque se prueban extremos interesantes, la propagación se produjo por fuerza mayor y casos fortuitos, tales como vientos fuertes, cambios en su dirección que hicieron inútiles los cor-

---

responsabilidad es patente. Aplicando la sentencia al caso de los incendios forestales, se daría la responsabilidad administrativa de los servicios de extinción de incendios forestales de una CA cuando su insuficiencia fuera manifiesta en una zona con un índice de riesgo o predictibilidad del incendio máximo, o cuando, producido el fuego, los medios destinados fueran manifiestamente insuficientes.

A favor de no responsabilizar a la Administración por el uso de los medios de los que dispone, la STSJ de Murcia núm. 209/2003 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), de 20 de junio, JUR 211980.

<sup>35</sup> Como exponen F. LÓPEZ MENUDO, E. GUICHOT REINA y J. A. CARRILLO DONAIRE (2005), *La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos*, Lex Nova, Valladolid, págs. 39 y 40, los supuestos en que los demandantes tratan de conectar el perjuicio sufrido con el retraso en la intervención administrativa de extinción de incendios plantean una problemática compleja, habida cuenta de la ausencia de plazos estandarizados de actuación diligente, que hace arduo para el operador jurídico, y por ende para el demandante, determinar si hubo o no funcionamiento anormal del servicio, a lo que hay que sumar la extrema dificultad de concretar el porcentaje de daño ocasionado por la Administración cuando efectivamente se probara la existencia de un retraso. Estos motivos explican sentencias como la STS de 7 de noviembre de 2000, Sala de lo Civil, RJ 9911, en la que el TS consideró que hubo responsabilidad del servicio de extinción de bomberos pues, a pesar de que lograron salvar a muchos de los clientes hospedados en un hostel en llamas, quedó probado que actuaron de manera desordenada, sin la destreza ni los medios adecuados: con ello, el Tribunal presumió que una actuación diligente hubiera salvado la vida de todos los huéspedes.

<sup>36</sup> Por no haberlo hecho, el Consejo Consultivo de Galicia, en su Dictamen núm. 413/2000, desestima la petición de responsabilidad patrimonial de la Xunta de Galicia por los daños causados por el retraso en la extinción de un incendio forestal.

tafuegos practicados, extrema sequía de la tierra, escaso grado de humedad ambiente, escasez de agua en los embalses y el hecho de que los servicios estatales a los que se pidió colaboración estaban esos días ayudando a la extinción de otros fuegos<sup>37</sup>.

7) No es aplicable en la jurisdicción contencioso-administrativa la excepción de falta de litisconsorcio pasivo, tanto más cuanto en este caso se llamó también a la Administración General del Estado y a los municipios implicados para que se personaran en el proceso como interesados, en la medida en que cuentan con competencias incidentes o concurrentes de la prevención y extinción de incendios forestales.

Es cierto que no existe culpa, que los daños dejan de ser antijurídicos, cuando la Administración carece de los medios suficientes para prever y evitar adecuadamente los daños producidos por incendios (recordemos la jurisprudencia al respecto sobre la no-responsabilidad de la Administración de Justicia ante la denunciada tardanza en sentenciar de algunos de sus Tribunales, por falta de personal o defectos estructurales de la misma). Sin embargo, debe hacerse notar que, para eximirse de esa responsabilidad, *contrario sensu*, los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios Forestales murcianos hicieron varias cosas bien. A saber:

- aplicar el principio de precaución rápidamente y clasificar el incendio (en la escala de 0 a 3) como de nivel 3, lo que obligaba a actuar al Estado y al propio ejército;
- forzar la intervención de los retenes destinados a la extinción hasta lo físicamente exigible a estos profesionales: hay pruebas médicas que revelan cómo a la mayoría de ellos se les rajaron los labios y se les quemó la piel como consecuencia de lo cerca que llegaron a estar de las llamas; incluso a uno de ellos el fuego le

---

<sup>37</sup> En su Dictamen 27/1999, el Consejo Jurídico de la Región de Murcia desestimó la petición de responsabilidad por la existencia de fuerza mayor, que define como la concurrencia de varias circunstancias: origen externo del fuego (rayo o labores de reparación de línea eléctrica) y circunstancias que afectaron a la evolución imprevisible e incontenible del incendio (extremo calor, que obligaba a los helicópteros a arrojar el agua desde una altura de 100 metros, lo que impedía extinguirlo; vientos de 60 km/hora; distancia de unos 100 km hasta el punto de toma de agua, habida cuenta de la sequía de los pantanos, lo que retardaba la labor de los medios aéreos; existencia de abundante combustible en las fincas privadas por las que corrió el fuego, ya que sus propietarios no realizaron labores de limpieza, etc.). Evidentemente, para que podamos hablar de fuerza mayor esta ecuación debe ser perfecta, y no darse en ninguno de los elementos ninguna actuación culposa de la Administración, lo que, a la vista del expediente, resulta difícil de creer; bien en la existencia de una culpa *in vigilando* de las labores de prevención a realizar por los particulares (recordemos que, actualmente, conforme al artículo 23 LMM, aunque la gestión de los montes privados será privada, es el órgano forestal de la Comunidad Autónoma el encargado de la supervisión de la aplicación de los instrumentos de gestión de los mismos) o bien por las descoordinaciones que acaecieron en las labores de extinción.

sobrepasó y le cortó la retirada, salvando la vida gracias a una vaguada;

- realizar cortafuegos siempre y cuando les fue posible<sup>38</sup>; evidentemente, los daños ocasionados en la propiedad privada para poder realizar el cortafuegos o cualquier otra medida de prevención pública deben igualmente indemnizarse cuando el daño fuera desproporcionado y antijurídico, puesto que si todos se benefician de ellos, también todos deben soportar la carga patrimonial de su realización, evitando así un sacrificio individual desproporcionado<sup>39</sup>.
- pedir auxilio a otras Comunidades Autónomas y a los servicios de extinción de incendios urbanos de los municipios afectados.

<sup>38</sup> En la sentencia del TSJ de Castilla y León de 22 de mayo de 1997, RJCA 2084, el Tribunal sentenció a favor del reconocimiento de responsabilidad administrativa contra un Ayuntamiento por culpa «in faciendo» (*sic*), por no adoptar medidas de cortafuegos en el perímetro circundante de un vertedero de su titularidad, lo que motivó que se quemara un pinar vecino (2.322 pinos, de unos 45 a 50 años) al producirse un incendio por combustión espontánea. En parecidos términos, la STSJ de Andalucía de 10 de octubre de 2002, JUR 66357, condena al Ayuntamiento sevillano de La Luisiana a indemnizar a un particular al que se le quemaron varias hectáreas de trigo, debido a que el Ayuntamiento no adoptó las medidas de prevención y cortafuegos debidas. Resulta interesante destacar que el Tribunal no admitió la alegación del Ayuntamiento, que imputa la obligación de realizar cortafuegos al propietario colindante al vertedero, considerando que esa obligación compete a la Administración responsable del vertedero.

<sup>39</sup> Y ello porque esos daños individuales rompen el principio de igualdad o solidaridad en el reparto de las cargas públicas de los servicios públicos (véase el Dictamen 158/2009 de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña, que indemnizó a un particular cuyo coche ardió como consecuencia del retraso producido en la extinción de un fuego derivado de la avería del camión de bomberos). Así lo entendió también el Consejo Consultivo de Galicia en su Dictamen 267/2002, de 8 de mayo, con ocasión de los daños en la finca, muros derribados, árboles cortados e instalaciones destrozadas ocasionados por la construcción sobrevenida de un cortafuegos realizado mediante *bulldozer*, para atajar un incendio que se había declarado poco antes. Y en su Dictamen 203/2003, en el que otro *bulldozer* arrasó 70 pinos y derribó varios muros para hacer un cortafuegos que, a la postre, no fue necesario.

Previamente, en su Dictamen 114/2001, de 28 de junio, en el que fue ponente el Profesor López Menudo, el Consejo Consultivo de Andalucía informó negativamente el artículo 23.2.1.º del Reglamento de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales de Andalucía, en el que se obligaba a los propietarios de terrenos forestales y titulares de derechos reales o personales sobre los mismos a permitir en sus terrenos la realización de las obras necesarias de prevención y lucha contra la extinción, ya que significaban medidas de expropiación no realizadas mediante ley y sin prever la subsiguiente indemnización: «Se impone a los sujetos mencionados en el apartado 1 la obligación de permitir la realización en sus terrenos de aquellas infraestructuras que resulten necesarias, tales como vías de servicio, depósitos o reservas de agua, zonas de aterrizaje de helicópteros y otras análogas. Ello supone gravarlos con una importante restricción respecto de las facultades que les otorgan sus respectivos derechos; ahora bien, aunque tales restricciones de las facultades dominicales puedan estar justificadas por la función social de la propiedad, son materialmente medidas expropiatorias que no tienen un inequívoco respaldo en la Ley que se desarrolla, y que se afirman sin prever la necesidad de la correspondiente indemnización de acuerdo con las leyes (art. 33.3 de la Constitución). En consecuencia, el precepto debe ser suprimido».

También la sentencia del TSJ de Galicia núm. 1364/2001, de 11 de noviembre, JUR 15320, hacía responsable a la Xunta de Galicia por los daños irrogados en los muros de una finca particular por los servicios de prevención de incendios autonómicos, cuando arrancaban maleza para evitar incendios.

De todas formas, la razón de la exclusión de la responsabilidad ni siquiera se debió a motivos de juridicidad del daño, sino a la concurrencia de causas de fuerza mayor, que motivaron la propagación del incendio con una rapidez, voracidad e intensidad que excedieron con mucho las posibilidades de control de los medios disponibles. El enorme volumen de pruebas realizadas, la meticulosa descripción del procedimiento seguido y de los medios empleados, y el discurso objetivo del ponente, hacen de esta sentencia un parámetro muy útil de aplicación a otros casos, tanto en positivo como en negativo, para ponderar la responsabilidad extracontractual de las Administraciones con ocasión de incendios forestales. Nos queda la duda, eso sí, de creer si el Tribunal debió tener más en cuenta los defectos en los que incurrió la Consejería en no prever el incendio, dado el altísimo índice de riesgo con que estaba clasificada la zona, la época del año (pleno verano) y el combustible principal de los montes (matorral, el más peligroso y propicio para la producción del incendio y su propagación). En la medida en que se trataba de datos objetivos no tenidos lo suficientemente en cuenta, consideramos que el Tribunal debería, al menos, haber sentenciado a favor del reconocimiento de un porcentaje de responsabilidad administrativa, a la vista de su negligencia.

En resumen, como ha dicho JORDANO FRAGA, la imprevisibilidad de la fuerza mayor no afecta a sus consecuencias, lo que quiere suponer que procede la indemnización cuando la causa remota de los daños se encontrara en un evento externo imprevisible cuyas consecuencias lesivas inmediatas para los particulares no han sido combatidas o atenuadas adecuadamente por la actuación de los servicios públicos<sup>40</sup>.

1.2.1. *En especial, la posible responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas por los daños ocasionados al dejar arder un incendio controlado.*

Es práctica habitual de los servicios de extinción de incendios forestales acotar el perímetro del incendio para, posteriormente, dejar arder su superficie interna<sup>41</sup>. Al tratarse de un incendio que se encuentra

---

<sup>40</sup> Dos casos paradigmáticos de responsabilidad en este sentido, a pesar de la existencia en origen de hechos imprevisibles, lo constituyen aquel en el que las lluvias torrenciales imprevisibles provocan un deslizamiento de tierras que no fue retirado por la Administración, o aquel en que la caída de un árbol en una carretera por una tormenta sólo determinó que la Administración serrana las ramas del mismo, sin señalizarlo, produciendo daños en ambos casos. Cfr. J. JORDANO FRAGA (2000), *La reparación de los daños catastróficos*, Marcial Pons-IUGO, Madrid, págs. 42 y 43.

<sup>41</sup> Avalada anteriormente por la Ley sobre incendios forestales de 1968, con relación a la

controlado y que, por tanto, no puede extenderse podría pensarse que en ese estadio ya no se trata de un incendio forestal, lo que no impide, a mi juicio, que los daños en la propiedad particular quemada (árboles, animales, construcciones, industrias, etc.) deban ser indemnizados por responsabilidad patrimonial de la Administración titular del servicio de extinción, si hubo un funcionamiento anormal del mismo (lo que podríamos denominar también como actuación negligente o culposa), e incluso un funcionamiento normal, que causara daños reputados como antijurídicos<sup>42</sup>.

Se trata de un tema espinoso, porque hay que compensar, por un lado, el carácter limitado de los efectivos de extinción, que impide en ocasiones extinguir completamente el incendio para tener que acudir a otros frentes del mismo; además, puede existir un riesgo excesivo en ordenar a los bomberos o retenes internarse en el perímetro de un incendio acotado para extinguirlo (*ad impossibilia nemo tenetur*)<sup>43</sup>; y, por otro, las enormes pérdidas materiales y ambientales que se dejan arder, a veces de manera inmotivada o desproporcionada. Hay que partir del dato normativo, que habla de «extinción de incendios», lo que exige bastante más que controlarlos simplemente. Considero, pues, que no excedería la *lex artis* de los profesionales en la extinción de incendios (supuestamente entrenados o profesionalizados, hasta el punto de impedir la colaboración voluntaria, muchas veces, de los propios propietarios y vecinos del monte, mejores conocedores de la zona, a los que los cuerpos de seguridad evacúan inmediatamente) la obligación de apagar el fuego interior de un incendio que se ha dado por controlado, cuando esté perfectamente localizado y no exista riesgo para su integridad física<sup>44</sup>.

---

forma de extinguir los incendios, hablaba en su artículo 12 de «dominar el siniestro», lo que parece llamar más a controlarlo que a extinguirlo.

<sup>42</sup> Condicionar la existencia de un incendio forestal, conforme a la Ley, a que no esté controlado tiene una cosa buena y otra mala: la buena es que esto excluye del mismo, en buena lógica, la quema de rastrojos controlada que realizan los propietarios de fincas rústicas, de prados, dehesas o de monte bajo, previa autorización administrativa. La mala es que parece desprenderse de la Ley que el fuego se entiende controlado cuando los servicios de extinción han conseguido acotarlo en su perímetro exterior; lo que les relevaría de la «engorrosa tarea» de tener que apagar las llamas que quedan dentro y que en esos momentos están consumiendo las propiedades privadas (casas, encinas, alcornoques, cochiqueras, establos, ganado, etc.) o públicas (la riqueza vegetal de los montes públicos).

<sup>43</sup> Que, en caso de producirse un daño personal, sería reputado antijurídico, y daría sin duda alguna lugar a responsabilidad patrimonial de la Administración, como fue el caso enjuiciado en la STSJ de Cataluña de 8 de febrero de 2005, JUR 80755, con resultado de muerte. Este tipo de daños personales sufridos por los servicios de extinción serán indemnizados por el Consorcio de Compensación de Seguros, con arreglo al artículo 3 de la Orden del Ministerio de Economía de 3 de agosto de 2001 (BOE de 14 de septiembre).

<sup>44</sup> Haciendo abstracción de la posible responsabilidad administrativa o no, es cierto que en los incendios acaecidos en el verano de 2004 entre las provincias de Huelva y Sevilla,

El dictado literal del artículo 45 CE nos mueve a proclamar esta obligación para la Administración y la más que posible conceptualización como antijurídico del daño que se irrogara en caso de no asumirla (los poderes públicos deben proteger, defender y restaurar el medio ambiente, por este orden). Con esta lógica, no debería darse por controlado ningún incendio que no estuviera perfectamente apagado o, si aún se encontrara en activo, sólo en aquellos casos en que ha sido acotado en un perímetro exterior proporcionado y resulte imposible en ese momento acceder a su interior a apagarlo<sup>45</sup>.

También se dan casos que excluyen la responsabilidad, como aquel en que los propietarios de una finca destruida en Huesca por un incendio forestal reclamaron responsabilidad patrimonial de la CA aragonesa por no haber realizado las labores de prevención de incendios requeridas y por la descoordinación en las labores de extinción. En su Dictamen 182/2003, la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón informó negativamente la solicitud presentada, ya que en la fase probatoria quedó demostrado que la Comunidad aragonesa había realizado fajas auxiliares cortafuegos y labores de desbroce y triturado de vegetación, y, lo que es más interesante, a pesar de reconocer que los equipos de extinción priorizaron la «confinación del incendio» a su extinción total, y que se produjeron puntuales problemas de comunicación entre retenes, niega que esos extremos tuvieran relevancia en el resultado de la estrategia aplicada<sup>46</sup>.

---

e iniciados en la zona de Riotinto, fueron muchos los propietarios de bosques que imploraban amargamente mayor audacia a los Servicios de Extinción de la Junta de Andalucía (SEPRONA) porque, una vez realizaban un cortafuegos para delimitar el contorno exterior de las fincas e impedir que el fuego se propagase a otra zona, «dejaban arder» todo su interior; cualquiera que fuese su extensión (a veces, cientos de hectáreas), y el valor natural, paisajístico o patrimonial de las mismas se consumía sin remedio, a pesar del esfuerzo de los mismos propietarios. La mayoría de los daños se produjeron de ese modo: encinas centenarias, alcornoques, venados, ganado estabulado, jabalíes, etc.

<sup>45</sup> Eso sí, a pesar de esas restricciones, para la Ley es irrelevante cuál hubiera sido la causa del fuego, de modo que tan incendio forestal es uno provocado como uno natural. En esa inteligencia, incluso los daños causados por un incendio forestal provocado han sido a veces imputados a las Administraciones competentes cuando fallan escandalosamente en su control o extinción (véase la sentencia del TSJ de Aragón núm. 1034/2003, de 24 de noviembre, JUR 77155).

<sup>46</sup> La enseñanza que podemos sacar de este caso se produce al interpretar *contrario sensu* los considerandos jurídicos del mismo: no se otorgó la responsabilidad patrimonial porque la decisión de confinar el incendio y no de apagarlo dentro de esos confines se justificaba para evitar daños a núcleos urbanos habitados, lo que implica una motivación suficiente, sobre todo si tenemos en cuenta que el incendio se originó en varios focos simultáneos (rayos caídos de una tormenta seca) y la necesidad de actuar rápido habida cuenta de la complicada pendiente, de los vientos (90 km/hora) y de la hora en que se produjo (de noche, lo que impidió el empleo de aviones y una coordinación mejor de los servicios de extinción). Es decir, la decisión de dejar arder un perímetro acotado puede ser causa de responsabilidad si tenemos en cuenta todas esas circunstancias en sentido negativo, sobre todo cuando no hu-

En el mismo sentido, el Dictamen 27/1999 del Consejo Jurídico de la Región de Murcia desestimó la solicitud de responsabilidad patrimonial de varios particulares por los daños ocasionados por un incendio forestal, al considerar que los problemas de coordinación entre los medios aire-tierra no afectaron al resultado final del incendio, ya que estuvieron mediatizados por circunstancias externas como las altas temperaturas, la velocidad del viento o el abundante combustible en forma de vegetación<sup>47</sup>.

El estupendo Dictamen 0389/2001 de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña desestimó la reclamación presentada por un propietario cuya finca ardió como consecuencia de la decisión del Servicio de Extinción de Incendios de la Generalitat de abandonar la zona donde se ubicaba la parcela, por entender que el incendio se encontraba controlado, aunque posteriormente se reavivó y produjo el daño. La Comisión consideró que el daño sufrido no era antijurídico, pues los servicios de extinción actuaron correctamente, dado el carácter limitado de los medios personales disponibles y de los numerosos focos de fuego surgidos, y estimó probado que el fuego que destruyó el terreno del reclamante se reavivó por causas de fuerza mayor, como el fuerte viento y la baja humedad del suelo en esa época del año en esa zona<sup>48</sup>.

---

biera existido riesgo para poblaciones vecinas, que no la justificaran, o por existir medios personales y materiales suficientes para adoptar medidas más audaces de extinción del perímetro interior, o cuando no hubieran existido circunstancias agravantes que dificultaran esas otras medidas (orografía complicada, vientos, la noche, etc.).

En el mismo sentido se muestra el Dictamen 345/2006 del Consejo Consultivo de Galicia, considerando como no antijurídicos los daños ocasionados en un vivero de plantas ornamentales de un particular, ya que la tardanza de los medios de extinción se debió a la existencia de varios focos de fuego y a la decisión de proteger primero a las personas y a sus casas.

Por otra parte, en una interpretación *a contrario* de los otros argumentos, podríamos colegir que la descoordinación en las labores de extinción sí puede dar origen a responsabilidad patrimonial cuando fueran graves o determinantes de un aumento de los daños ocasionados, o cuando impidieron o dificultaron la estrategia de extinción aplicada, produciendo esos daños o amplificándolos. Ambas enseñanzas son particularmente interesantes.

<sup>47</sup> No podemos compartir la decisión final del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, pues obran en el expediente multitud de documentos que demuestran el «desastre» que fue la extinción del incendio de Moratalla, con órdenes contrarias, inexperiencia de los pilotos, dejación de funciones, etc. Resulta evidente, tras la lectura de esos documentos, que junto a esas causas externas concurrió una clara falta de diligencia que, a la fuerza, debió aumentar los efectos devastadores del fuego. Lo contrario sería escudarse en un concepto maximalista de la fuerza mayor, lo que hace constantemente el Dictamen, considerando que los medios de extinción del INFOMUR nada pudieron hacer para mitigar la evolución del incendio. Y ello, aun considerando correcta la decisión de priorizar la extinción del fuego aledaño a un *camping* y un hotel sobre la protección de las fincas particulares, pues la vida humana, evidentemente, es el valor supremo a proteger.

<sup>48</sup> La Comisión Jurídica Asesora aboga, por tanto, en este Dictamen por no considerar como antijurídico, *a priori*, cualquier daño sufrido por las labores de extinción de un incendio forestal, ya que en este caso los afectados tenían el deber jurídico de soportarlo a la vista de los títulos jurídicos que se amparaban en la Ley 5/1994, de 4 de mayo, de regulación de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamentos de Cataluña. Extender la

También abundaba en esa interpretación restringida de la antijuridicidad la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en su Dictamen 5/2001<sup>49</sup>.

## 2. *La ruptura del nexo causal*

En contra de lo que pudiera parecer, el otorgamiento de responsabilidad patrimonial cuando se prueba el nexo causal suele darse de manera pura en relación con el origen del fuego<sup>50</sup>, siendo más problemático de mantener a lo largo de su proceso de propagación o extinción, en el que entran en juego imponderables de mayor calado como el viento, la orografía del terreno, las especies vegetales asentadas sobre el mismo, etc.

### 2.1. *Por fuerza mayor.*

#### 2.1.1. *Definición.*

La jurisprudencia considera que la única causa excluyente de responsabilidad administrativa es la fuerza mayor, un acontecimiento imprevisible (dentro de los parámetros de lo razonable<sup>51</sup>) e inevitable,

---

reparación de cualquier daño ocasionado por un servicio público resulta desproporcionado, ya que convierte el mecanismo de la responsabilidad en un seguro universal, haciendo pagar todos los daños proporcionados sufridos por un particular en la correcta prestación de un servicio público (SSTS de 28 de julio de 1986, RJ 4451, y de 27 de octubre de 1998, RJ 9460). En su Dictamen 0865/1999, la misma Comisión desestimó la reclamación de responsabilidad en un desgraciado fuego que ocasionó la muerte a dos niñas, pues el retardo del servicio de bomberos fue debido a que se encontraba en ese momento atajando un incendio forestal.

<sup>49</sup> Para «que nazca el deber jurídico de soportar el daño es preciso que la actuación policial haya sido razonable, proporcionada y que los objetivos perseguidos por ella no puedan ser alcanzados con otros medios o modos de actuar menos perjudiciales» (DCJA 5/2001, párrafo 23).

<sup>50</sup> Si el incendio se originó en un monte público y afectó a propiedades particulares vecinas, la responsabilidad será de la Administración Pública encargada del mantenimiento y vigilancia de aquél, habida cuenta del carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de las AA.PP., siempre que no hubiere mediado fuerza mayor o provocación del incendio por un tercero. Es la llamada responsabilidad *in re ipsa*, derivada, en la jurisprudencia del TS, del artículo 1907 CC. En estos casos se produce la inversión de la carga de la prueba, debiendo ser la Administración la que tiene que probar que existió esa fuerza mayor o intervención cualificada de un tercero en la producción del daño. Cfr. F. OLIVA BLÁZQUEZ (2003), «Responsabilidad civil derivada de los daños ocasionados por incendios de causa desconocida», *Revista de Derecho Patrimonial*, núm. 10, págs. 571 y 572.

Así, si ni siquiera hubiera prueba del lugar concreto en que se originó el incendio, entonces no cabría imputar responsabilidad a la Administración propietaria del monte público, salvo que existiese un funcionamiento anormal de los medios de extinción de incendios (STS de 26 de marzo de 1981, RJ 1076).

<sup>51</sup> La CERCLA o SUPERFUND norteamericana define con mayor sutileza la fuerza ma-

aunque también pueda existir una ruptura o debilitamiento del nexo causal cuando existiera «intencionalidad de la víctima en la producción o el padecimiento del daño, o la gravísima negligencia de ésta, siempre que estas circunstancias hayan sido determinantes de la existencia de la lesión y de la consiguiente obligación de soportarla»<sup>52</sup>. El evento debe ser externo al ámbito del servicio en que se produce, como tradicionalmente entiende nuestra jurisprudencia, si bien esta condición, como nos recuerda BARRERO RODRÍGUEZ, ha sido relativizada por nuestro Consejo de Estado y la jurisprudencia del TS<sup>53</sup>.

Además, teniendo en cuenta el carácter objetivo de la responsabilidad, se impone que la prueba de la fuerza mayor o del posible dolo o negligencia de la víctima suficientes para considerar roto el nexo de causalidad corresponda a la Administración, «pues no sería objetiva aquella responsabilidad que exigiese demostrar que la Administración que causó el daño procedió con negligencia, ni aquella cuyo reconocimiento estuviera condicionado a probar que quien padeció el perjuicio actuó con prudencia» (STSJ de Castilla y León, Valladolid, núm. 342/2006, de 15 de febrero, JUR 105252).

La fuerza mayor entronca con la idea de lo extraordinario, catas-

---

yor (*act of God*), hablando de fenómenos imprevisibles «by the exercise of due care or foresight», es decir, dentro del cuidado y diligencia debidos: si no se hiciera así podríamos llegar al extremo de relajar el concepto de fuerza mayor y hacerlo valer incluso en aquellos casos en que una Administración atolondrada o negligente no hubiera sido capaz de prever acontecimientos cotidianos o frecuentes (como los fuegos o conatos de fuegos en las cunetas de carreteras, en verano, o en vertederos, p. ej.). Vid. *US Code Collections, Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability*, Title 42, Chapter 103, Subchapter I, § 9601.

El Profesor JORDANO FRAGA considera, en esta misma línea, que el riesgo no es imprevisible si es conocido *ex ante*, citando algunas sentencias de nuestros Tribunales (sobre la previsibilidad de un desprendimiento de rocas o del derrumbamiento de parte de la muralla de Cáceres) y franceses (la Sentencia de 13 de mayo de 1997 de la *Court Administrative d'Appel de Lyon* negó la existencia de *force majeure* a una inundación porque ya se habían dado otros casos idénticos en años anteriores). Cfr. J. JORDANO FRAGA (2000: 39-41).

<sup>52</sup> STSJ de Castilla y León, Valladolid, de 5 de octubre de 2007, RJCA 108.

<sup>53</sup> Cfr. C. BARRERO RODRÍGUEZ (2009), *Fuerza mayor y responsabilidad administrativa extracontractual*, Aranzadi, Cizur Menor, pág. 184: «En efecto, ha de tenerse en cuenta que la ajeneidad no ha de referirse al servicio público globalmente considerado sino a algo sustancialmente distinto como es el riesgo propio o específico de cada actividad. Esto es, un determinado daño deberá ser calificado de interno o externo al servicio no exactamente en función de si se produjo o no en su propio ámbito, en la órbita de la actividad administrativa, sino en atención a si representa o no la actualización de un daño vinculado al riesgo inherente a la prestación de los distintos servicios públicos, idea que es la que, en último término, refleja la doctrina del Consejo de Estado y la jurisprudencia del Tribunal Supremo cuando fijan el alcance de la responsabilidad administrativa de acuerdo con “los estándares de actuación exigible”, con el “riesgo normal o general” que determinadas actividades entrañan, con el “riesgo de por sí ordinario”, o cuando, expresando la misma idea, mantienen que la obligación de responder de la Administración no puede exceder de lo “razonablemente exigible” o no puede abarcar las lesiones que procedan de “acontecimientos ajenos a las previsiones típicas de cada actividad”».

tráfico, desacostumbrado o insólito, mientras que el caso fortuito —supuesto éste que sí impone la obligación de indemnizar— hace referencia a aquellos eventos internos, intrínsecos al funcionamiento de los servicios públicos, producidos por la misma naturaleza, por la misma consistencia de sus elementos, por su mismo desgaste con causa desconocida, tratándose de un riesgo inherente a dicha actividad y que, por ello, debe ser asumido por el titular del servicio público, con el carácter objetivo ya señalado, al margen de la intencionalidad o culpabilidad del sujeto agente, correspondiendo en todo caso a la Administración (STS de 6 de febrero de 1996, RJ 2038)<sup>54</sup>.

En relación con la causa del fuego, el Fondo de Compensación previsto en la Ley de 1968 no pagaba los daños ocasionados por incendios forestales cuando eran consecuencia de catástrofe o calamidad nacional (art. 93 del Reglamento de desarrollo de la Ley de Incendios Forestales, Decreto 3769/1972, de 23 de diciembre). Esto quiere decir que el nexo causal no se rompe por fuerza mayor cuando el incendio ha sido provocado o tiene como causa un caso fortuito (un rayo, un fuego mal apagado por el propietario o por un excursionista, una colilla tirada desde un coche en marcha, la concentración de rayos solares motivada por un trozo de cristal en el suelo, combustión espontánea de residuos por efecto del gas metano, etc.). Este extremo fue confirmado por la mencionada STS de 20 de abril de 1991, RJ 3073, que negó expresamente la fuerza mayor en el caso de marras que eximiese a la Administración de la obligación de indemnizar, puesto que el fuego, como quedó probado, había sido provocado<sup>55</sup>.

Para evitar casos fortuitos o reducir el riesgo de incendios provocados por actividades humanas, tanto Estado como CC.AA. pueden establecer prohibiciones totales o parciales<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Un ejemplo paradigmático de caso fortuito es el que se ventila en el Dictamen 100/1999 del Consejo Consultivo de Canarias, donde el propio Servicio de Extinción de Incendios provoca un fuego dentro de un cursillo de voluntarios forestales que se les escapa de las manos y acaba dañando instrumentos científicos de una asociación científica alemana cercana al Observatorio Espacial del Roque de los Muchachos. Resulta claro que se trata de un evento interno del servicio, aunque el hecho pudiera haber ocurrido por azar.

<sup>55</sup> Por tanto, resulta incorrecto desde un punto de vista jurídico considerar los rayos como circunstancia enervante de la responsabilidad patrimonial de la Administración forestal, en abstracto, sin tener en cuenta las circunstancias del caso, como parece desprenderse del párrafo 3.º de la pág. 6 del Dictamen 182/2003 de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón.

<sup>56</sup> El apartado 33 de la Ley 10/2006, de 28 de abril, por la que se modifica la LMM, permite a las Comunidades Autónomas regular el acceso público a los montes, para hacer compatible el derecho de los particulares a disfrutar del medio ambiente y la obligación de los poderes públicos de evitar incendios forestales. Esa regulación ha quedado condicionada en su apartado 2.º por los límites que, sobre la base de su competencia para establecer la legislación básica sobre medio ambiente (art. 149.1.23.ª CE), ha establecido el Estado, restringiendo el acceso público a los montes por *pistas forestales situadas fuera de la red de*

Cuatro son los pronunciamientos judiciales más interesantes sobre el extremo de la fuerza mayor en los incendios forestales.

2.1.2. *La STSJ de Castilla y León de 23 de mayo de 2003 (JUR 246273).*

En esta sentencia el Tribunal se pregunta, en primer lugar, sobre cuándo se produce la fuerza mayor con ocasión de los incendios forestales, y llega a la conclusión de que sólo existe fuerza mayor excluyente de la responsabilidad de la Administración cuando la fuerza del viento hubiera aumentado repentinamente o cuando la dirección de éste hubiese cambiado de manera igualmente sorpresiva. En los demás casos se hace plenamente previsible la dirección y ritmo de avance de un incendio forestal, teniendo en cuenta la velocidad del viento, la orografía del terreno, el grado de sequedad del bosque y el combustible que éste puede consumir (forraje, matorral, arbustos, etc.), que no deben es-

---

*carreteras a los montes, con vehículos a motor, a las servidumbres de paso que hubiera lugar, a la gestión agroforestal y a las labores de vigilancia y extinción de las Administraciones Públicas competentes, y permitiendo, excepcionalmente, que pueda ser autorizado por la Comunidad Autónoma el tránsito abierto motorizado cuando se compruebe la adecuación del vial, la correcta señalización del acceso, la aceptación por los titulares, la asunción del mantenimiento y de la responsabilidad civil. A mi juicio, se trata de una prohibición necesaria, pero que debería tal vez dejar un mayor margen de desarrollo a las CC.AA. para determinar el tipo de vehículo permitido (no es lo mismo un coche particular que un autobús, o que una motocicleta), los horarios del día o los meses del año en que esa prohibición debería funcionar (siendo también diferente un mes de invierno a uno de verano). Así lo cree también el Consejo Consultivo de Castilla y León, en su Dictamen 703/2006, que permitió el planteamiento de un recurso de inconstitucionalidad contra ese apartado de la Ley 10/2006, si bien aduciendo también otras razones con las que no comulgamos, como la posible vulneración del derecho a disfrutar del medio ambiente (art. 45 CE) o del derecho a circular libremente por el territorio nacional (arts. 19 y 139.2 CE), ya que en ambos casos tales derechos quedan salvaguardados al permitirse el acceso público en las demás circunstancias no recogidas en el apartado 33, como el acceso a pie, en bicicleta, en vehículos a motor por pistas forestales que formen parte de la red de carreteras, etc.*

En Andalucía, desde 2006, para evitar en lo posible casos fortuitos producidos en años anteriores, provocados por actividades distintas que, por diferentes causas, acaban originando chispas o fuegos que terminan saltando a masas forestales contiguas y provocan catástrofes ambientales, la Consejería de Medio Ambiente ha aprobado varias Órdenes dirigidas a disminuir en lo posible estos riesgos, intentando compatibilizarlos, en la medida de lo posible, con los usos locales y el turismo sostenible. La última de ellas, de 11 de junio de 2008 (BOJA 122, de 20 de junio), prohíbe durante las épocas de mayor riesgo de incendios el uso de fuego en terrenos forestales y en zonas de influencia forestal, y en particular la quema de vegetación natural, quema de residuos agrícolas y forestales, encender fuegos para preparar comidas (incluso en áreas de descanso de la red de carreteras y zonas recreativas de acampada, aun estando habilitadas para ello), el uso del fuego en calderas de destilación y hornos de carbón y picón, e incluso el uso del fuego en la apicultura: cabe, no obstante lo anterior, previa autorización, usar barbacoas y hornillos de gas en establecimientos turísticos autorizados, en restaurantes rurales o en acampadas juveniles de contenido educativo, o el uso de calderas de destilación y de hornos de carbón y picón.

capar al discernimiento de un agente forestal de la Administración<sup>57</sup>. En el caso que ventila esta sentencia, el Tribunal reconoció la responsabilidad administrativa de la Junta de Castilla y León por las tres muertes y las lesiones ocasionadas en el personal contratado de una empresa a su vez contratada por la Junta para extinguir un incendio, puesto que el agente forestal que iba al mando de ese retén no acertó a prever la dirección del incendio, cuando era previsible en atención a las circunstancias mencionadas. No se dio en este caso, por tanto, ninguna causa extraña o externa al suceso que implicara el nacimiento de una causa de exclusión de fuerza mayor. Al contrario, se trató de una actuación culposa que produce antijuridicidad, inherente o implícita al servicio de extinción de incendios, que sí genera responsabilidad administrativa<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> Del mismo modo que en una carretera suelen encontrarse manchas de aceite que pueden provocar accidentes, excluyéndose la fuerza mayor (SAN de 10 abril 2002, JUR 60240), el viento es, por naturaleza, cambiante y movable, por lo que un viento que concurra en un incendio para que pueda dar lugar a fuerza mayor debe ser algo más que una simple racha de viento fuerte. Ni siquiera cuando esa racha se quiere presentar como imprevisible por la Administración lo es (no es lo mismo un viento imprevisto que un viento imprevisible), ya que cierta imprevisibilidad siempre es una constante en esta fuerza de la naturaleza (STSJ del País Vasco núm. 704/2004, de 2 de julio, JUR 42115). Tanto más cuando esos vientos fueron previstos por el Servicio de Meteorología y eran conocidos por la Administración (STSJ de Cantabria de 28 septiembre 2001, JUR 4615).

Afinando aún más, podríamos decir que incluso los elementos inicialmente ajenos o extraños al actuar administrativo, tales como el viento o la orografía del lugar, cuando no fueron previstos por la Administración, dejan de ser fuerza mayor para convertirse en elementos determinantes de una actuación culposa de la misma, ya que debió haberlos previsto, dada la peligrosidad de la zona en cuanto al riesgo de incendios, la época del año, más o menos propicia a la producción y extensión de un incendio, etc. Así lo proclama con acierto la sentencia del TSJ de Extremadura núm. 395/1999, de 17 de marzo, RJCA 743, entendiéndose que el hecho de que se levantara viento en nada exonera al Ayuntamiento de su deber de cuidado en evitar que una quema de residuos en un vertedero municipal, vigilada por funcionarios locales, se extendiera a los predios vecinos, por lo que responsabiliza al municipio por los daños provocados: «y ello sin olvidar que siempre debería acreditar la Corporación que se habían adoptado la medidas de seguridad necesarias para que un fuego en pleno campo en período estival no comportaba en sí mismo un riesgo aun con la existencia de esos vientos anormales en época tan poco propicia en nuestra región. Y es que la fuerza mayor que exonera de la responsabilidad, como ha declarado reiteradamente la Jurisprudencia, es la constituida por aquel evento imprevisto o inevitable pero ajeno al mismo funcionamiento de los servicios; lo cual parece incompatible con el mero hecho de la existencia de un fuego como el que nos ocupa».

En el mismo sentido que ese Dictamen, considerando que la pendiente de la zona afectada por el incendio forestal, el grado de sequedad de la misma y la ausencia o abundancia de vegetación o combustible vegetal son parámetros que deben ser interiorizados por la actuación del servicio público de extinción, calificando el avance repentino del fuego ocasionado por esos elementos como caso fortuito y no como fuerza mayor, dando lugar a responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas por el fallecimiento y heridas de cuatro miembros de un retén, se pronuncia la STSJ que estamos comentando en este epígrafe.

<sup>58</sup> Como suele ser habitual, el Consejo de Estado, en su Dictamen 5700/1997, de 26 de febrero de 1998, informó desfavorablemente la solicitud de responsabilidad presentada por los

### 2.1.3. *La STS de 20 de abril de 1991 (RJ 3073).*

Es una sentencia importante, por temprana y por abrir las puertas al reconocimiento de una posible responsabilidad extracontractual de la Administración por incendios forestales, dadas las obligaciones que imponía entonces la legislación forestal al ICONA, en general, y en cuanto a los montes consorciados, en particular<sup>59</sup>.

Estimó esta sentencia, de manera muy progresiva para la época:

— La inexistencia de la fuerza mayor alegada por la Administración: a pesar de ser provocado, el ICONA debió haberlo previsto, sabedor del riesgo existente, y, en consecuencia, debería haber asegurado de alguna forma las consecuencias de tal evento al tener que actuar como un propietario más en los montes consorciados. Con el agravante, además, de conocer que los titulares del monte siniestrado estaban totalmente apartados de toda intervención en la explotación, cuidado, vigilancia y conservación del mismo, lo que no le eximía de su obligación de asegurar su integridad física y patrimonial. El ICONA no adoptó medidas precautorias, esencia impuesta por la naturaleza de las cosas, por la buena fe que debe presidir la contratación, y por el uso normal de la cobertura de tales riesgos.

— La necesidad por parte del ICONA de acentuar su obligación de vigilancia, por haberse producido otro incendio antes, según hay que deducir de la liquidación de cuentas efectuada por el mismo.

---

herederos y causahabientes de este caso, por considerar que las muertes se debieron a fuerza mayor, por el cambio brusco en la dirección del viento que se produjo en el terreno. De su doctrina se desprende que el Consejo de Estado suele apreciar con mucha mayor facilidad la fuerza mayor que los Tribunales o los Consejos consultivos autonómicos, cuando queda probado que la causa remota del incendio se debió a la víctima o a un tercero. En su Dictamen 3773/1998, de 12 de noviembre, estima la responsabilidad de un hospital por la muerte de un paciente que dormía en una de las habitaciones, por no haberse podido demostrar cuál fue la causa del incendio, ya que el paciente se encontraba maniatado a la cama, lo que le impedía encender un cigarrillo, por ejemplo. En su Dictamen 2542/2000, de 28 de septiembre, considera que la muerte de un conductor que se quemó al chocar su coche contra una farola, y no funcionar el extintor de la Guardia Civil que intentó socorrerlo, tampoco es responsabilidad del Estado, ya que el origen del incendio es una conducta negligente de la propia víctima. En parecidos términos se pronuncia la SAN de 11 marzo 1999, RJCA 3920.

<sup>59</sup> Aunque en este caso el particular no tramitó su demanda sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración, sino como una petición subsidiaria de indemnización derivada de un consorcio forestal suscrito con el ICONA, el TS realiza el mismo juicio sobre las causas y obligaciones que hubiesen motivado la responsabilidad extracontractual, por lo que, de no haber mediado los errores procesales en los que incurrió el particular, el pronunciamiento hubiese sido, de seguro, proclamatorio de dicha responsabilidad. El TS condenó al ICONA a indemnizar al particular por los daños ocasionados en la masa forestal del propietario.

— La evidencia del gran perjuicio producido a los propietarios por el incendio al no poner dicho organismo medios suficientes para evitarlo, a la vista de que la masa arbórea estaba a punto de pasar a la propiedad de aquéllos.

— La aplicabilidad, por todo lo dicho, del artículo 1101 del Código Civil.

2.1.4. *La STSJ de Madrid de 19 de septiembre de 2002 (JUR 2003/169833).*

Esta sentencia se pronunció sobre un interesante dilema: ¿cómo hay que calificar los daños sufridos por los particulares causados por un fuego originado por un rayo? El Tribunal realiza una interesante distinción, ya que, en primer lugar, reconoce que es imposible prever e impedir que se produzca un incendio por una circunstancia meteorológica. De esa manera, los daños ocasionados por el incendio en su estadio inicial no hubieran sido indemnizables, si así se hubiese solicitado, pues habrían de entenderse producidos por fuerza mayor. Sin embargo, muy acertadamente, el Tribunal considera que esa fuerza mayor dejaba de actuar en el nexo causal desde el momento en que el fuego se extendió como consecuencia de la falta de limpieza del monte público de la Comunidad Autónoma de Madrid en el que se produjo el incendio («falta de preparación y adecuación de los terrenos respecto rozas, entresacas, desbroces, etc.»). La ausencia de las necesarias labores preventivas se concretaba también en la falta de mantenimiento y limpieza de los cortafuegos por parte de la Comunidad, y en el escaso número de los existentes. La prueba evidente de su mal estado es que uno de ellos, nada menos que de 500 metros de anchura, no sirvió para parar el incendio.

Al distinguir entre el origen del incendio y su forma de propagación, el Tribunal parte de la base de que el nexo de causalidad exigible para que pueda imputarse responsabilidad extracontractual no tiene por qué ser exclusivamente administrativo. Antes al contrario, pueden existir varias concausas (fuerza mayor, negligencia de la víctima, etc.), bastando para generar responsabilidad con que la actuación administrativa fuera necesaria para la producción del daño en la extensión y efectos que se produjeron<sup>60</sup>. Así, el hecho de que el fuego fuera provocado en

---

<sup>60</sup> En su sentencia de 28 de noviembre de 1998, RJ 9967, el Tribunal Supremo llega a la conclusión de que el nexo causal no es un elemento abstracto y absoluto de imputación (o no) de responsabilidad patrimonial, sino que requiere del estudio de las distintas concausas que pudieran haberse concitado para producir el daño, y que la causa administrativa, para

nada alteraría la responsabilidad administrativa si luego la Administración influyó en su extensión. A lo más, moderaría su responsabilidad, pero no la eximiría (SAN de 25 mayo 2004, JUR 245868, en el caso de la muerte de una interna en una prisión por incendiar a posta su colchón)<sup>61</sup>. Evidentemente, cuando la actuación de los funcionarios fue todo lo rápida y diligente posible se excluye la responsabilidad por incendios<sup>62</sup>.

Tampoco es determinante de una responsabilidad administrativa por culpa *in vigilando* el hecho de que el aviso del fuego no lo dieran los servicios de vigilancia propios de la Administración<sup>63</sup>.

---

dar lugar a ese nexo, debe ser suficiente, adecuada, idónea y eficiente: «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 qué 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 idóneos y los absolutamente extraordinarios. Así lo hemos afirmado en nuestra reciente Sentencia de 28 de octubre de 1998».

Esta jurisprudencia matizada del TS, que hace responsable a la Administración cuando lo fue de una causa eficiente para la producción del daño, aunque concurriese con otras concausas, tuvo su origen en la jurisprudencia de los años setenta, y fue reafirmada después por las SSTs de 4 de octubre de 1999, RJ 8539, y de 3 de octubre de 2000, RJ 7799.

<sup>61</sup> Muy parecidos son los casos resueltos por las sentencias de la Audiencia Nacional de 8 abril 1998, RJCA 1285; del TSJ de Asturias núm. 297/1998, de 18 de marzo, RJCA 1157, y del Tribunal Supremo de 19 noviembre 1994, RJ 10469.

<sup>62</sup> Así, en la STSJ de Cataluña núm. 1188/2002, de 13 de septiembre, JUR 17169.

<sup>63</sup> Avisar ante la existencia de un conato de incendio es un deber que pesa sobre cualquier persona, cuyo incumplimiento, además, puede determinar su propia responsabilidad. La responsabilidad administrativa por falta de vigilancia se daría si, tras recibir un aviso por parte de un particular, el servicio de vigilancia no se personara inmediatamente en el lugar indicado para confirmarlo. Así lo mantiene el Consejo Jurídico de la Región de Murcia en su Dictamen 74/2000, con ocasión de un incendio declarado en el Parque Regional de Calblanque. En este caso, el Consejo Jurídico desestimó la petición de responsabilidad porque la inclusión de un predio particular dentro de un parque regional no exime al propietario del genérico deber de cuidado y vigilancia, sino que, todo lo más, hace que ese deber sea

Es decir, se produce responsabilidad cuando, de no haber mediado la actuación omisiva o positiva de la Administración, el daño no se hubiera producido con la intensidad con la que se produjo<sup>64</sup>. Y es cierto que la causa remota de los daños fue un rayo, pero no lo es menos que la causa eficiente (parafraseando a Aristóteles) fue plenamente administrativa<sup>65</sup>. La SAN de 20 de marzo de 2001, JUR 295492, establece esas mismas conclusiones para casos de incendios no forestales, imputando responsabilidad al Estado por los daños personales ocasionados por el incendio de una celda, ya que en su conducta se apreciaban elementos que aumentaron o influyeron decisivamente en la producción de la lesión [las reducidas dimensiones de la celda (tres por cuatro metros), su ocupación (tres personas) y la alta combustibilidad de los enseres y materiales que allí había (entre otros, sulfumán, aguafuerte y objetos de pintura)].

---

compartido con la Administración del parque, por lo que cualquier dejación de funciones o abandono de ese deber por parte del propietario convierte el daño sufrido con ocasión de un incendio en un daño jurídico, que tiene el deber de soportar. El PORN del parque incluía acuerdos voluntarios (convenios de colaboración) entre los propietarios y la Administración por los que compartían las funciones públicas de vigilancia y cuidado de las masas arbóreas. El caso llegó hasta el TS, una vez desestimado el recurso contencioso-administrativo en el que se pedía la responsabilidad patrimonial ante el TSJ de Murcia, que vuelve a desestimar la responsabilidad en casación, en STS de 5 de junio de 2007, RJ 6341.

<sup>64</sup> A este respecto son muy reveladores los Dictámenes 220/2001, de 14 de noviembre, y 429/2003, de 27 de noviembre, del Consejo Consultivo de Andalucía: en el primero de ellos se informa favorablemente la responsabilidad administrativa del Ayuntamiento de Andújar por no haber evitado (culpa *in vigilando*) que una detenida prendiera fuego a su calabozo, con resultado, voluntario o no, de muerte. Dice, respecto al nexo causal, que: «Ahora bien, no es necesaria la exclusividad en el nexo causal para apreciar la responsabilidad de la Administración, sino que basta con que ésta haya contribuido decisivamente en la producción del resultado. En efecto, el elemento del nexo causal ha perdido el rasgo de su exclusividad para con el agente causante, sobre la base de una jurisprudencia más en consonancia con la regulación legal, conforme a la cual si el funcionamiento del servicio influye de modo efectivo en la producción de la lesión, también la Administración ha de responder, aunque su carga se modere en función de su peso sobre el real acaecer del efecto lesivo». En el segundo se manifiesta, de modo parecido, que: «La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexo causal que implica la necesidad de que el daño sea consecuencia exclusiva del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata; condiciones que sólo pueden operar como punto de partida, pero no de manera obligada en todos los casos. Sin embargo, esta exclusividad del nexo causal ha sido matizada por la doctrina jurisprudencial más reciente, en la que, sin establecer reglas generales, se han tomado en consideración las circunstancias objetivas de cada caso, admitiendo la posibilidad de que la injerencia de un tercero o del propio lesionado no produzca una ruptura de la relación de causalidad, sino una concurrencia de causas que pudiera incluso dar lugar a la graduación del *quantum* indemnizatorio que, en su caso, deba abonar la Administración».

<sup>65</sup> La sentencia es atinadísima por esta y por varias razones. Entre otras, porque condena esa práctica, tan habitual de algunos servicios de extinción de incendios forestales, consistente en dar por controlado el fuego y no apagarlo completamente, dejándolo arder. Y es que, en este caso, los retenes se retiraron a las 22,00 horas del día 25 de julio, cuando dieron por controlado el incendio, siendo así que horas más tarde, como era previsible, ante la falta de vigilancia, se reavivó y volvió a devorar muchas hectáreas más, entre ellas las de la finca de las demandantes, de manera que no pudo ser extinguido hasta la madrugada del día 26 al 27.

### 2.1.5. *La STSJ de Castilla y León de 22 de abril de 2004 (JUR 141495).*

Esta sentencia vino a confirmar que no existe fuerza mayor por un incendio cuando la Administración no ha adoptado las medidas de prevención a las que viene obligada: «Ninguna de las anteriores características se da en el supuesto de autos en el que el evento dañoso, el incendio, no puede considerarse una causa extraña al funcionamiento del vertedero, ni mucho menos puede considerarse algo imprevisible y absolutamente inevitable, así las codemandadas debían haber adoptado las oportunas medidas de seguridad. Esas combustiones no pueden ser consideradas ajenas o externas a la actividad del vertedero ni mucho menos imprevisibles e inevitables». También se dio la responsabilidad por un incendio originado en un vertedero en la STSJ de Aragón núm. 603/1999, de 24 de septiembre, RJCA 4158, con la curiosidad de que el incendio en la finca vecina fue debido a los papeles en ignición transportados por el viento de vertedero municipal próximo<sup>66</sup>.

### 2.1.6. *Inducción de los criterios determinantes de la fuerza mayor.*

Todos estos pronunciamientos avanzan en la línea de reconocer la responsabilidad patrimonial cuando exista un nexo de causalidad determinante en la producción o aumento de los daños, aunque no fuese exclusivo. En esa línea se muestra también MARTÍN REBOLLO, que considera que la Administración puede influir, con su no-hacer, con su culpa *in vigilando* o *in omitiendo*, en la multiplicación de un daño originado en una causa privada o provocada por la propia víctima<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> Cuando el daño es inevitable, por ser físicamente imposible de impedir por la Administración, debe considerarse que hay fuerza mayor, incluso cuando existiere el deber jurídico de la misma de actuar. Así ocurrió en la STSJ de Castilla y León, Valladolid, de 5 de octubre de 2007, RJCA 108, en la que quedó desestimada la petición de responsabilidad patrimonial de la Administración forestal, que no tuvo tiempo material de limpiar las cenizas de un monte quemado y que, a la postre, tras unas lluvias intensísimas, produjeron una inundación de piedras, lodo y ramas que dañaron la Urbanización de San Pedro, en Ávila.

<sup>67</sup> Cfr. L. MARTÍN REBOLLO (1976), «Medio ambiente y responsabilidad de la Administración», *REDA*, núm. 11, págs. 639-652: «El problema se reconduce técnicamente a la relación de causalidad. La Administración no es autora material, pero ha contribuido, por acción u omisión, en la producción del daño, de lo que se deriva una responsabilidad solidaria. Como ha estudiado el profesor LEGUINA, para los casos de la función arbitral en materia de prensa [23], y ha recogido, en buena medida, la reciente S. de 16 de noviembre de 1974 (Arz. 4.510), comentada por A. NIETO [24], en la que se declara que basta que la causa sea indirecta y mediata, se admiten las causas concurrentes y se declara en este último caso la responsabilidad solidaria, todo ello frente al criterio tradicional de la causa directa, inmediata y ex-

En esa inteligencia, el Consejo Consultivo de Andalucía informó favorablemente la petición de responsabilidad patrimonial que dirige un particular frente al Ayuntamiento de San Roque (Cádiz), por los daños ocasionados en su coche con ocasión de un incendio originado en el depósito municipal de vehículos, aunque el fuego se originara por causas extrañas a la Administración (fuerza mayor)<sup>68</sup>.

Sin embargo, resulta chocante el Dictamen 1479/2002, de 5 de septiembre, del Consejo de Estado, que, a pesar de los daños ocasionados en la propiedad forestal privada de un particular, informó negativamente la solicitud de responsabilidad patrimonial al Servicio de Extinción de Incendios Forestales de la CA de Castilla y León, motivándolo en la imposibilidad de atajar el fuego declarado con todos los medios al alcance de la Administración<sup>69</sup>. Pero se olvida de entrar a valorar en qué medida la tardanza en llegar de los medios de extinción y la inexistencia de labores de prevención aumentaron los efectos del incendio, afectando al propietario, el cual alegaba que la extinción del mismo estuvo mal practicada, ya que se hubieron de reiniciar las tareas hasta tres veces, sin que el equipo destacado prestara el debido interés, lo que motivó que él mismo se lanzara a intentar apagar las llamas que amenazaban sus castaños, produciéndose quemaduras graves. El Consejo de Estado, por el contrario, manifestó lacónicamente, como de-

---

clusiva». Pone como ejemplo la muerte de varios operarios por un incendio en una fábrica de tapicerías que funcionaba sin licencia municipal, sin conocimiento de la Administración. El Ayuntamiento debería haber controlado, conocido o inspeccionado el normal funcionamiento de la industria, al margen de la culpa de ésta por no obtener licencia.

<sup>68</sup> «Los daños cuyo resarcimiento se solicita revisten los caracteres de efectividad, individualización y evaluabilidad económica, exigidos por el artículo 139.2 de la citada Ley, y además han de reputarse antijurídicos e indemnizables, conforme a lo dispuesto en el artículo 141.1 de la propia Ley, puesto que los informes recabados durante la instrucción del procedimiento y las pruebas practicadas ponen de manifiesto que fueron causados por el funcionamiento del servicio público. En efecto, el informe de la Policía Local, acompañado de un amplio reportaje fotográfico, es revelador del nexo causal, al señalar que el vehículo del reclamante, junto con otros seis, se hallaba en el depósito municipal sito en el antiguo cuartel "Diego Salinas" y se vio afectado por el incendio originado en una autocaravana, sin que los agentes que intervinieron pudieran apagar el fuego y su rápida propagación a otros vehículos. Como causa posible del incendio se señala un cortocircuito o, más probablemente, la inflamación de un mechero de gas que al parecer se encontraba en la autocaravana. Además, hay que resaltar que la disposición de los vehículos dificultó la actuación de los bomberos, por la falta de espacio y difícil acceso al punto de localización del incendio.

Como este Consejo Consultivo ha destacado en casos similares, no cabe apreciar ruptura del nexo causal ni la existencia de fuerza mayor. Se trata de un daño producido en un supuesto en que la Administración es responsable de la vigilancia y conservación de cosas ajenas que transitoriamente se hallan en su poder, de manera que pesa sobre ella una obligación de custodia que le obliga a adoptar las medidas de seguridad oportunas para evitar daños como los producidos».

<sup>69</sup> «La propuesta de resolución entiende que procede desestimar la reclamación, porque la intensidad de la actuación de la Administración fue toda la que le permitía desplegar su diligencia con los medios a su alcance» (*sic*).

claración de principios, un triste y grueso adagio, en tono general, impropio de la finura que se le exige a un órgano constitucional: «Existe además fuerza mayor, pues no hay fuerza humana que pueda oponerse a un incendio». Es evidente que está mal generalizar, si bien es cierto que cuando un incendio alcanza proporciones colosales resulta incontrollable desde ese mismo momento, tal y como hemos tenido ocasión de comprobar con los enormes incendios, de cientos de kilómetros de frente, que asolaron en los veranos de los últimos años los EE.UU. o Australia. Sin embargo, sería necesario valorar más meticulosamente las omisiones administrativas que llevan a que el incendio alcanzase ese estadio, ya que si no media un viento fortísimo con subrepticios cambios de dirección se hace muy difícil entender que la Administración no sea responsable de los daños producidos, por no realizar los trabajos de limpieza y prevención debidos, tanto más cuanto conoce el grado de sequía de la zona, la peligrosidad del combustible natural no recogido (matorrales, pastos, etc.), o/y por no tener prevista la forma de acometer un incendio en cualquier zona de su ámbito territorial, por lejano que se encuentre [en este caso, en la localidad de Lobeznos (Pedralba de la Pradería, Zamora)].

Más elaboradamente, la STS de 27 de octubre de 1998 (RJ 9460, que consolida la jurisprudencia previamente asentada, en la medida en que repite los fundamentos de la STS de 8 de octubre de 1998 y, a su vez, de la STS de 25 de enero de 1997, RJ 1997, 266) atribuye responsabilidad patrimonial al Ayuntamiento de Granada por los daños ocasionados en una vivienda a la que se propagó el incendio originado en una caseta desmontable de feria construida en madera, que estaba adosada a los bajos del edificio. El Tribunal Supremo corrige aquí las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia que consideraban que la Administración sólo respondía, con ocasión de incendios, por su funcionamiento anormal. En este caso, el Tribunal se encarga de recordar que la responsabilidad es objetiva, y que no es necesario probar que hubiese dolo o culpa de la Administración, sino que, por el simple hecho de existir un nexo causal entre su actuación y el daño producido, era irrelevante el hecho de que el funcionamiento del servicio fue normal o anormal, debiendo la Administración probar la existencia de causas que excluyeran la responsabilidad, tales como la fuerza mayor; la «negligencia gravísima»<sup>70</sup> de la víctima o su voluntad de provocar el incendio<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> Como botón de muestra de lo que puede entenderse por negligencia gravísima, citemos el Dictamen 216/2003, de 28 de mayo, del Consejo Consultivo de Andalucía, que consideró que no existía responsabilidad administrativa del Ayuntamiento de Isla Cristina (Huelva), que organizaba y controlaba el desfile de carrozas y comparsas de carnaval del pueblo, en el que tres chicas disfrazadas con plumas sintéticas resultaron con quemaduras graves al encender

Viene al caso recordar la jurisprudencia del TS sobre cómo entender el nexo causal, que en esta sentencia se trae a colación para recordar que basta con que exista una actuación administrativa sin cuya concurrencia no se hubiera producido el daño. Se considera superada, pues, aquella doctrina que concebía el nexo causal como el «factor eficiente, preponderante, socialmente adecuado o exclusivo para producir el resultado dañoso»<sup>72</sup>.

De tenor parecido es la STSJ de Andalucía de 11 de febrero de 2003, JUR 238096, que reconoce la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Sevilla por los daños patrimoniales ocasionados por un incendio que se originó en la vía pública en un coche abandonado que los servicios municipales no habían retirado, y que se extendió hasta un edificio anejo porque el Servicio de Extinción de Incendios tardó 45 minutos en llegar<sup>73</sup>.

una de ellas un cigarro: «En el presente caso, ha quedado acreditado en el expediente que la causa del fuego que prendió en los vestidos de las cinco jóvenes que resultaron afectadas —confeccionados a base de fibras sintéticas y, por ende, altamente inflamables— fue el hecho de haber encendido una de ellas un cigarrillo. De esta forma, puede afirmarse que la conducta de la víctima —ayudada, también, por la intervención de un tercero— fue absolutamente imprudente, al encender un cigarrillo cuando las ropas que vestía eran altamente inflamables. En tales condiciones la denunciada, aunque no probada, ausencia de medidas de seguridad no puede considerarse como origen directo, exclusivo o predominante de la causación del daño; más razonable es predicar ese origen directo, exclusivo o predominante de la conducta de la víctima —y del propio tercero—, y con tal grado de intensidad que absorbe la presunta deficiencia del servicio».

<sup>71</sup> A los efectos del nexo causal en daños por incendios, persevera esta sentencia en la idea ya acuñada de que es irrelevante el origen del incendio para atribuir o no responsabilidad a la Administración, ya que el problema se encuentra en un «no hacer» de ésta que determina que el fuego se propagase a la propiedad dañada (aquí una vivienda particular). Como quiera que el Ayuntamiento autorizó el montaje de la caseta, que estaba aneja al edificio dañado, se hace responsable de los efectos que un posible incendio produjese en aquél, interviniendo su conducta de manera esencial en la extensión de las llamas a la propiedad dañada.

<sup>72</sup> Vid. STSJ de Castilla y León, Valladolid, núm. 342/2006, de 15 de febrero, JUR 105252, Fdto. Jco. 2.º.

Los daños originados por fuego e imputables a la Administración son especialmente criticables dada su gravedad y su relación con el incumplimiento del deber de vigilancia. En este sentido son abundantísimas las sentencias favorables a conceder esa responsabilidad. Así, condena a una Mancomunidad de Regantes por culpa *in vigilando* la STSJ de Aragón núm. 625/2003, de 30 junio, RJCA 213, tras verificarse que el incendio se originó en las labores de quema de cañas y cañaverales llevada a cabo por aquélla. También, en parecidos términos, la SAN de 19 junio 2003, JUR 112787.

En su Dictamen 14/2004, el Consejo Consultivo de las Islas Baleares otorga la responsabilidad patrimonial por culpa *in vigilando* con ocasión de los daños causados por un fuego en un vehículo depositado en el depósito municipal de Son Reus.

<sup>73</sup> En este caso, tanto la competencia para retirar el vehículo como la de extinguir el fuego eran municipales, y en ambas falló el Ayuntamiento. Si se dieran competencias de dos Administraciones diferentes, ambas hubieran compartido la responsabilidad, en la medida en que el daño hubiera sido consecuencia o no de su actuación. Así, por ejemplo, en el Dictamen 294/2002, de 7 de noviembre, el Consejo Consultivo de Andalucía estimó favorablemente la solicitud de responsabilidad patrimonial planteada por un particular al que le salió ardiendo su coche por encontrarse aparcado junto a un contenedor de vidrio, cuya recogida pertenecía a la Diputación Provincial de Jaén. Sin embargo, la responsabilidad se imputa al

Trasladando la *ratio decidendi* de estas dos importantes sentencias a los incendios forestales, cabría decir que la Administración respondería de los daños ocasionados por uno de ellos cuando hubiera incurrido en un no hacer que fue determinante de la extensión o propagación del fuego desde su origen a las propiedades finalmente dañadas. Esto es, una vez originado un fuego (sin entrar en su causa), en aquellos casos en que la Administración no realizó, supervisó o autorizó adecuadamente ni con la diligencia debida la limpieza del monte, es evidente que el incendio se propagará por combustión de los matorrales y forrajes del monte, y que lo hará más rápidamente y con mayor intensidad que si esas labores hubieran estado realizadas. El daño es antijurídico en la medida en que los propietarios soportan una carga lesiva en su patrimonio de manera desigual y desproporcionada, en la medida en que «el riesgo inherente a la utilización del servicio rebasó los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social» (STS de 27 de octubre de 1998), ya que al no realizar las labores de limpieza, gestión y desbroce de matorrales o de mantenimiento de cortafuegos, de caminos rurales o de los embalses públicos o privados necesarios para apagar un hipotético incendio, está asumiendo las consecuencias que de él se pudiesen producir. La Administración ha generado una situación de riesgo inadmisibles para los propietarios, y asume voluntariamente los efectos potenciales que ese combustible forestal no eliminado (matorrales, pastos, etc.) pueden provocar en la propagación de un incendio, o los efectos que la escasez de agua o el no mantenimiento de los cortafuegos pueden determinar en su extensión<sup>74</sup>.

---

Ayuntamiento de Andújar por no apagar diligentemente el fuego del contenedor, que acabó por extenderse al vehículo anexo: «Aunque de los mismos se desprende que el contenedor de vidrio era propiedad de la Diputación Provincial de Jaén y que la gestión del servicio de recogida de ese tipo de residuos corresponde a R. J., S. A., lo cierto es que queda acreditado que se produjo un incendio en un contenedor, algo que sin lugar a dudas cae fuera de la gestión del servicio que pueda corresponder a la Diputación a través de la empresa referida, y que entra dentro del ámbito municipal. En efecto, el artículo 25.2.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, atribuye a los municipios la competencia relativa a la protección civil, prevención y extinción de incendios, y en el artículo 26.1.c) se establece que los municipios de más de 20.000 habitantes (Andújar tiene 37.903 según la revisión del padrón a 1 de enero de 2001) deben prestar el servicio de protección civil y de prevención y extinción de incendios. En todo caso, no debe olvidarse que los municipios tienen competencia en materia de seguridad en los lugares públicos —art. 25.2.a)—, algo que permite abarcar sin esfuerzo el supuesto objeto del expediente sometido a dictamen».

<sup>74</sup> Esta misma conclusión ha sido extraída por el TSJ de la Comunidad Valenciana en su sentencia de 28 de junio de 2002, JUR 69774. En ella, el Tribunal estimó la demanda de responsabilidad patrimonial contra el Ayuntamiento de Torrent por los daños ocasionados en una finca de naranjos particular por un incendio que se propagó debido a que un camino municipal no se encontraba limpio de matorrales. El Ayuntamiento «no mantuvo en las debidas condiciones de seguridad y conservación el camino rural; y que de haberse mantenido limpios sus márgenes o cunetas hubiera evitado o hecho más difícil la propagación del fuego a

De todo lo expuesto podemos colegir que la responsabilidad se produce por la asunción voluntaria (expresa o implícita), no necesariamente dolosa ni culposa, del riesgo provocado por una actuación omisiva o positiva de la Administración, que influye en la propagación del incendio o en su intensidad. Ya hemos puesto algunos ejemplos de lo que puede ser una actuación omisiva. Respecto de actuaciones positivas, resulta paradigmática la STSJ de Madrid de 1 de febrero de 2001, RJ 206590, en la que se consagra la responsabilidad administrativa del Ayuntamiento de Fuente el Saz del Jarama por autorizar la celebración de una procesión religiosa que tenía por costumbre la quema de rastrojos, pastos o brozas de camino a la ermita de la localidad. Ello motivó el origen del fuego, que se extendió a una finca vecina, donde causó daños, que no fueron evitados por los servicios municipales de extinción de incendios.

Por todo lo expuesto consideramos erróneo el Dictamen 610/2002, de 25 de abril, que informó desfavorablemente la petición de responsabilidad patrimonial que un particular dirigió frente a la Confederación Hidrográfica del Sur por no vigilar la zona de policía adjunta a un

---

la parcela del demandante; por lo que se puede considerar como causa eficiente del daño producido la mala conservación del camino, al no mantener el Ayuntamiento la cuneta y sus laterales limpios de matorrales».

En parecidas motivaciones se basó el TSJ de Baleares en su sentencia de 7 de julio de 2000, RJCA 1473, al reconocer responsabilidad administrativa del Ayuntamiento de Palma por los daños causados en un coche particular que estaba aparcado junto a unos contenedores de basura, que ardieron por causa desconocida. La sentencia no se mete a valorar si hubo funcionamiento normal o anormal de los servicios de recogida de residuos, sino en el daño objetivamente producido, que se produjo como consecuencia de un fuego originado en unos bienes de propiedad municipal. Aunque el incendio fuese provocado por una «gamberrada» (*sic*), el Ayuntamiento no ha acertado a probarlo, por lo que se excluye la fuerza mayor y se hace responsable de la lesión patrimonial. Para ello se basa en la sentencia de la Presa de Tous (STS de 20 de octubre de 1997, RJ 7254), que daba importancia al nexo causal, al daño producido, al no poderse probar la concurrencia de hechos extraños a la Administración que excluyeran su responsabilidad (fuerza mayor, o dolo o negligencia de la víctima). En ese caso, el Estado fue responsable patrimonial directo por el funcionamiento anormal del servicio público que ocasionó la rotura de esta presa, en octubre de 1982.

De presupuesto de hecho idéntico pero con pronunciamiento contrario es la STSJ de Canarias de 25 de febrero de 2003, JUR 238169. A la espera de una casación para la unificación de la doctrina, resulta chocante que los mismos hechos que sirven a un Tribunal para atribuir la responsabilidad al Ayuntamiento los use otro para negarla. En resumidas cuentas, esta sentencia presume que el incendio del contenedor se ha debido producir, forzosamente, por intervención de tercero, por lo que se rompe el nexo causal, pues considera que «es claro que el mismo fue debido a la acción de un tercero, que por descuido o intencionadamente lo provocó, toda vez que también resulta acreditado que el contenedor por el material del que está hecho no puede arder por sí mismo». De todas formas, esta sentencia para nada afecta al núcleo duro de la responsabilidad administrativa con ocasión de incendios, pues el quid del asunto, que determina el nacimiento de la responsabilidad, no se cifra tanto en la génesis del incendio, sino en la ponderación de la omisión o incorrecta actuación, por parte de la Administración, de las previas y necesarias labores de prevención y en las posteriores de extinción.

depósito de agua, recinto perimetral en el que se hacían acampadas libres debido a que las cancelas que debían proteger ese depósito estaban abiertas y rotas<sup>75</sup>.

La culpa *in vigilando*, en la producción o extensión de un incendio forestal, al no realizar las labores de prevención adecuadas, sería equiparable al incumplimiento por la Administración de su deber de mantener limpios los cauces de los ríos, para prevenir taponamientos y sus consecuentes desbordamientos incontrolados (como ocurrió en el *camping* de Biescas, p. ej.). Si existe responsabilidad por los daños ocasionados por la irrupción de animales en una autovía (sentencias de la Audiencia Nacional de 20 abril 1999, RJCA 2641 y 2642, y de 11 abril 2000, RJCA 194422), al tratarse de un tipo de demanio en el que las leyes exigen a la Administración un especial deber de vigilancia, cuidado y mantenimiento, o por no limpiar el hielo que en ellas se forma (sentencia de la Audiencia Nacional de 23 febrero 1999, RJCA 3485) o los charcos (STSJ de Canarias, Santa Cruz de Tenerife, núm. 380/2001, de 20 de abril, JUR 257857), por la misma razón se debería considerar que no existe fuerza mayor cuando el incendio se produce en un monte público y provoca daños por su extensión a fincas privadas.

## 2.2. *Por la actuación de un tercero o de la propia víctima.*

El nexo causal también puede encontrarse condicionado por la actuación de un tercero o del propio damnificado, en cuyo caso habrá que calibrar si esa intervención rompe el nexo causal o sólo lo debilita<sup>76</sup>, independientemente de su culpa, a mi juicio, ya que su intervención podría llegar al extremo de equivaler a una fuerza mayor, al ser imprevisible e irresistible, o al contrario en otros casos, siendo previsible y, por tanto, no exonerando su intervención a la Administración, por lo que será labor de los Tribunales la determinación del tanto de responsabilidad de la Administración y de la víctima o tercero. El nexo cau-

---

<sup>75</sup> Una de esas acampadas hizo un fuego que acabó extendiéndose a una propiedad vecina, cuyo propietario solicitaba una indemnización de unos 40 millones de pesetas. El Consejo consideró que existió fuerza mayor en la producción del daño, ya que medió la intervención de un tercero, y no para mientes en distinguir, como hubiera sido más acertado, entre la causa remota y la eficiente del daño, esto es, entre el origen del fuego y su extensión a las fincas vecinas.

<sup>76</sup> Para que se rompa el nexo causal es necesaria una negligencia grave por parte del afectado. En la sentencia de la Audiencia Nacional de 3 de mayo de 2007, JUR 136373, se otorgó parcialmente la responsabilidad porque los daños sufridos por un miembro del cuerpo de servicios de extinción de un incendio forestal, al ser golpeado por el agua vertida antes de tiempo por un hidroavión, no se produjeron como consecuencia de su cercanía al incendio, ya que se encontraba, esperando prudentemente, a unos 25 metros de la línea de fuego.

sal debe ser directo, inmediato, pero no necesita ser exclusivo, a pesar de alguna doctrina<sup>77, 78</sup>.

### 3. *La dificultad de la prueba*

Empecemos por recordar que la carga de la misma corresponde al actor (art. 217.2 LEC), así como al demandado le corresponde la carga de probar los hechos que, conforme a las normas que les sean apli-

<sup>77</sup> En el caso resuelto por el Dictamen 187/2002 de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña, se desestimó la petición de responsabilidad patrimonial ejercitada por el padre de un adolescente que resultó herido por jugar «a Tarzán» con una manguera olvidada en el monte por el Servicio de Extinción de Incendios de la Generalitat. La Comisión consideró acertadamente que el abandono de la manguera en el monte, en una zona difícilmente accesible, no creó ninguna situación de riesgo, y que sólo la actuación negligente del chaval determinó sus lesiones. Por tanto, existiendo el nexo causal (ya que el abandono de la manguera se encuentra dentro de las labores del servicio público de extinción de incendios forestales), quedó disipado por la actuación determinante del damnificado.

<sup>78</sup> El nexo causal tampoco se rompe necesariamente en el caso de que la Administración hubiese contratado los servicios de una empresa privada para la prevención o extinción de incendios; en estos casos responde la Administración cuando el daño se produjo por una orden de la misma, por un mal diseño del programa de actuación, o cuando la Administración no cumplió con su obligación de inspección y control del servicio público y de la labor de su contratista. Así lo proclama la comentada STSJ de Castilla y León, Burgos, núm. 196/2004, de 22 de abril, JUR 141495, que responsabiliza a una Mancomunidad que tenía contratada la gestión de un vertedero a una empresa privada, en el que se inició un incendio forestal que afectó a una finca vecina particular. Reproducimos el Fundamento por su interés: «Sin margen de error, en la producción del daño padecido por D. Jesús Luis han concurrido causalmente las dos administraciones que mantienen ahora la condición de demandadas (la mancomunidad de municipios del Bajo Tiétar y la Junta de Castilla y León). La mancomunidad era la Administración responsable de la prestación del servicio público de gestión de residuos (recogida, transporte, vertido y tratamiento), sin que haya realizado su cometido con la más mínima diligencia. Tras proceder a la prestación del servicio por vía indirecta, al contratarlo con la mercantil "FCC Medio Ambiente, SA", se ha desentendido hasta la temeridad del control e inspección del mismo, desatendiendo las comunicaciones del contratista en las que se le participaban las desastrosas condiciones de abandono del vertedero, ha ignorado los múltiples incendios previos al de autos que, entre otras significaciones, advertían de la inminente producción de un incendio de grandes dimensiones, ha permitido la acumulación de residuos en los alrededores del vertedero, lo ha utilizado pese a no contar con las necesarias medidas de seguridad y prevención, no consta que haya procedido en ningún momento durante la duración del contrato a la revisión del servicio o del material utilizado y pese a que le constaban las combustiones reiteradas del vertedero no ha hecho nada por evitarlas o por prevenir sus efectos. Por ejemplo, el 30 de marzo de 1999 el equipo del SEPRONA levantó acta-denuncia por presuntas infracciones observadas en aquel vertedero, sin que hiciera nada por corregirlas. Incluso constatándose el siniestro, la mancomunidad ha seguido desentendiéndose de aquel permitiendo nuevos incendios. Este proceder permite imputar causalmente a la mancomunidad el resultado producido, pues ha causado un resultado dañoso a través de su inactividad, y ello pese a beneficiarse de unas instalaciones que generan un riesgo para terceros. Sin su comportamiento omisivo el incendio forestal no se hubiera producido, casi con toda probabilidad. Dicho de otro modo, de haber ejercitado sus competencias de inspección sobre la mercantil contratista, así como sus potestades administrativas para conseguir un funcionamiento plenamente correcto, el incendio forestal con toda probabilidad no se hubiera producido».

cables, impidan, extingan o enerven su responsabilidad (art. 217.3 LEC). La LEC está pensando en una responsabilidad subjetiva o culpable, como lo demuestra el dato de que al actor sólo se le impone la de probar el hecho, el daño y el nexo causal, pero no la culpabilidad o dolo de la Administración Pública, debiendo ser ésta quien acredite el empleo de toda la diligencia debida para poder exonerarse<sup>79</sup>. No obstante, habida cuenta de que la prueba en materia de incendios puede ser de muy difícil o imposible cumplimiento, el actor podría acogerse al principio *favor probationis* del artículo 216.7 LEC, que permitiría al Tribunal atenuar ese obstáculo para el actor en la misma medida en que haría responsable del *onus probandi* a la Administración<sup>80</sup>. Además, a

<sup>79</sup> Ésta es la tendencia también en la jurisdicción civil, como puede verse en la SAP de Valencia, Sección 11.<sup>a</sup>, de 13 de diciembre de 2005, JUR 101354, o en la STS de 27 de febrero de 2003, RJ 2152. Cuando se desconocen el origen y causa del fuego, la misma jurisdicción civil invierte la carga de la prueba, habida cuenta de la dificultad que le supondría al actor, teniendo en cuenta, además, que en el campo el fuego suele destruir los indicios de la prueba de la causa (STS de 31 de enero de 2000, RJ 228, apoyándose en la STC 116/1995, RTC 116). Sobre la prueba civil de los daños causados por incendios, vid. G. CARUANA FONT DE MORA y P. MARTORELL ZULUETA (2008), *Daños por incendio y filtraciones de agua. Criterios judiciales*, Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 44 y ss. Sobre la dificultad probatoria del delito por incendios forestales, artículos 352 y ss. del Código Penal, véase A. MARTÍNEZ HENARES (2005), «Los incendios forestales. Aspectos prácticos del procedimiento. Dificultades probatorias», en la obra colectiva, dirigida por Álvaro A. SÁNCHEZ BRAVO, *Stop a los incendios forestales. Actas del VI Seminario sobre Criminología y Medio Ambiente*, Universidad de Sevilla-Diputación Provincial de Sevilla, Sevilla, págs. 22 y ss., y J. I. DE MADARIAGA Y APELLÁNIZ (2001), *La protección del medio ambiente frente al delito de incendios forestales*, Dykinson, Logroño, pág. 230.

<sup>80</sup> A pesar de las dificultades de prueba del nexo causal en un incendio forestal, los ingenieros de Montes y el SEPRONA conocen algunos medios científicos para, al menos, conocer cuál fue la dirección que tomó un incendio, una pista que puede servir para saber dónde se produjo y, por ende, si en su origen tuvo algo que ver la Administración. Esos indicadores de dirección se enumeran en la STSJ de Castilla y León, Burgos, núm. 196/2004, de 22 de abril, JUR 141495: v. gr. patrón de quema —cada tipo de vegetación arde de un modo diferente—, exposición/protección —objetos que suponen pantallas para los vegetales frente al fuego y que indican la dirección de avance del fuego—, lascamientos —desprendimientos de las cortezas vegetales por exposición directa del fuego que indican la dirección—, modelos de carbonización —marcas sobre troncos de los árboles—, escamados —forma de los troncos carbonizados totalmente—, petrificación de ramas, manchas de hollín, color de las cenizas —cuanto más blanco, más exposición al fuego— o los tallos de gramíneas —doblan del lado que reciben el fuego, indicando su dirección—.

A ello podríamos sumar la influencia de la jurisprudencia civil sobre el llamado «juicio de probabilidad cualificada» (por todas, SSTS de 30 de noviembre de 2001, RJ 9919, y de 29 de abril de 2002, RJ, 4971), que permite aplicar la prueba de presunción *iuris tantum* contra el demandado cuando el hecho lesivo fuese considerado lógico a raíz de las circunstancias conocidas y los daños ocasionados. Vid. F. OLIVA BLÁZQUEZ (2003: 564 y 656).

La dificultad de la prueba en materia de incendios forestales se ve agravada por el imperativo jurídico del artículo 88.3 LJCA, que no permite al Tribunal *ad quem* en casación apartarse de la prueba realizada en el Tribunal *a quo*, salvo que la prueba realizada se reputara ilógica o arbitraria, o hubiese conculcado los principios generales del Derecho o las reglas de la prueba tasada (SSTS de 2 de noviembre de 2004, RJ 7050, y de 10 de febrero de 2005, RJ 4166). Afortunadamente, el TS viene permitiendo en los últimos años la prueba del nexo causal realizada en otros procesos idénticos (normalmente mediante informes periciales), para impedir así la vulneración del principio de igualdad (STS de 6 de febrero de 1996, RJ 2038). Cfr. P. GALINDO MORELL (2006: 84 y 85).

la vista del carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, sólo resulta necesario probar la relación de causalidad entre el incendio y el daño, siendo innecesaria, por diabólica en numerosas ocasiones, la prueba de la causa concreta que causó el incendio (STS de 24 de enero de 2002, RJ 28).

En general, la jurisprudencia sólo se ha mostrado favorable a entender la responsabilidad de la Administración cuando se dan circunstancias flagrantes, de grave irresponsabilidad, que determinen el incumplimiento de obligaciones de hacer o de no hacer establecidas claramente en las normas, y así quede probado por parte del reclamante<sup>81</sup>.

No pocos incendios se originan como consecuencia de la propagación incontrolada de un fuego iniciado con la quema de rastrojos por parte del propietario o usufructuario de un terreno forestal, generalmente con vistas a su posterior explotación agrícola. Se trata de una actividad tradicional de las labores del campo que, por su peligro

---

<sup>81</sup> Así, la STSJ de Cataluña de 5 de diciembre de 1997, RJCA 2666, acabó dando la razón a la Generalitat, que había sancionado las infracciones cometidas por el Ayuntamiento de Olèrdola al incumplir las disposiciones en materia de incendios forestales impuestas por la Ley de Ordenación Forestal de Cataluña. Un agente rural de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca denunció la actividad de vertedero ilegal y quema de residuos industriales junto a zona forestal, que llevaba a cabo el municipio en el cementerio municipal, con el riesgo que esta situación creaba de poder originar incendios forestales en los predios vecinos. Estamos ante una sentencia especial porque no se trata de una denuncia de un particular solicitando responsabilidad extracontractual a una Administración, sino de una infracción de una norma autonómica por otra Administración Pública (un Ayuntamiento), suscitada por denuncia de un agente de la autoridad, que hacía prueba en contrario, lo que, si bien no desplazaba la carga de la prueba, que siempre debe recaer en quien acusa, sí puso al Ayuntamiento en el brete de tener que deshacer la presunción de veracidad de las denuncias puestas por los agentes de la autoridad. Ante esa denuncia, el Ayuntamiento no acertó a probar el supuesto carácter aislado y no público del trozo de terreno donde se realizaban las actividades ilícitas, quedando probado que se trataba de una finca pública destinada a cementerio, con la agravante de incumplimiento de su posición de garante de un servicio público que esto suponía, aduciendo el Tribunal que «el hecho de que no existiese ningún trabajador del Ayuntamiento en el lugar de los hechos no hace sino agravar aún más la situación de riesgo originada».

Resulta cuanto menos curioso que un par de años más tarde recayese otra sentencia del TSJ de Cataluña, de 9 de julio de 1999, RJ 2160, en la que la Sección 3.<sup>a</sup> llegaba a la convicción contraria a la que había mantenido en su STS de 5 de diciembre de 1997, RJ 9452, la Sección 5.<sup>a</sup> del mismo Tribunal. En su segundo pronunciamiento, el TSJ considera que las denuncias vertidas por la Generalitat contra el Ayuntamiento de Vilafranca del Penedès, por vertido de cartones, papeles, plásticos y restos vegetales y neumáticos en el vertedero ilegal del cementerio de Olèrdola, carecen de la suficiente carga probatoria como para desvirtuar la presunción de inocencia a favor de la entidad local (algo bastante extraño si tenemos en cuenta el precedente de la sentencia anterior). Como si no fuera bastante, el TSJ desestima los recursos pero considera que debe dar traslado a la jurisdicción penal de los hechos supuestamente cometidos por el Ayuntamiento, por si fueran constitutivos de delito contra el medio ambiente. Extraña que unos hechos que no han sido estimados suficientes como para constituir infracción administrativa puedan serlo para iniciar un proceso penal. A nuestro juicio, debería haberse concedido la responsabilidad administrativa. Valgan también los razonamientos jurídicos vertidos por el Consejo Consultivo de Galicia en su Dictamen núm. 666/2001, de 5 de diciembre.

potencial, queda sujeta a la previa concesión de licencia autonómica o municipal en todas las leyes forestales autonómicas. En estos casos resulta evidente la responsabilidad privada del propietario o poseedor de la finca. Si el propietario alegara que no solicitó el permiso porque la Administración solía tardar más de lo razonable en contestar o porque sencillamente no contestaba, impidiendo de hecho la realización de estas labores, deberá probar durante el proceso esta inactividad municipal o autonómica, aunque ello no le exima del todo de la responsabilidad por el riesgo causado<sup>82</sup>.

En un caso parecido al ya comentado del vertedero ilegal de Olèrdola, el TSJ de Cataluña entiende que no queda probado por la Generalitat que el Ayuntamiento de Mendiona no hubiera cumplido la obligación de poner una protección perimetral a un vertedero propio situado en terrenos forestales, tal y como le imponía el Decreto 63/1988, de 28 de marzo, por el que se establecen medidas de prevención de incendios forestales. La sentencia es desestimatoria no porque la citada medida de prevención se hubiera tomado realmente, sino porque no quedó suficientemente probado por la Generalitat que el vertedero existiera como propio. Una vez más, los problemas de prueba desvirtúan la responsabilidad administrativa, aunque en este caso se fundase también en la creación de una situación de riesgo (infracción administrativa), y no en una demanda por responsabilidad por incendios forestales.

Abundan en la necesidad de una prueba contundente, realizada por el demandante, los Dictámenes del Consejo Consultivo de Galicia núm. 413/2000, de 3 de noviembre, y núm. 601/2003, de 2 de octubre, que desestiman la petición de responsabilidad de un particular por los daños ocasionados por la rápida propagación de un incendio forestal, por falta de prueba de la pasividad o negligencia de los servicios autonómicos de extinción, presumiéndose, «la diligencia y eficacia de los servicios de extinción, so pena de subvertir la enunciada regla de distribución de la carga probatoria» (Dictamen 601/2003)<sup>83</sup>. En pareci-

---

<sup>82</sup> STSJ de La Rioja de 13 de mayo de 1999, RJCA 1271. Tampoco es excusa para la exención de la infracción alegar que la quema de rastrojos es una práctica consuetudinaria, teniendo en cuenta que las costumbres sólo son admitidas *secundum legem*.

<sup>83</sup> «Pero es que, además, tampoco resulta probado en el expediente que el fuego se propagara más de lo esperado y previsto, agravando sus consecuencias destructivas, por una actuación deficiente y/o retardada de los servicios administrativos especializados en ese tipo de actuaciones destacados en el lugar del fuego; falta de prueba en contrario que no puede poner, consiguientemente, en entredicho la diligencia y eficacia de esos servicios administrativos so pena de subvertir la enunciada regla de distribución de la carga probatoria, desvirtuándose así notablemente los términos de la imputación bajo los que el reclamante formula su denuncia y reclamación».

Tampoco logró probar el nexo causal un particular que solicitaba la responsabilidad patrimonial de los Servicios de Extinción de Incendios Forestales de la Generalitat de Catalu-

dos términos se expresa el Dictamen 350/2002 de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña, que desestimó la solicitud de indemnización de un particular que no logró demostrar que el origen del fuego que asoló su parcela se encontraba en una parcela abandonada del Ayuntamiento de Cerdanyola del Vallès.

La posible responsabilidad de los servicios de extinción de incendios por los daños causados por la reignición de un fuego ya apagado debe ser especialmente probada, sobre todo cuando el reavivamiento de las llamas no era previsible a la vista de la correcta actuación de extinción realizada previamente<sup>84</sup>.

La fuerza mayor, como causa de exoneración de la responsabilidad, debe ser probada por la Administración, al igual que la actuación eficiente de un tercero, para romper el nexo causal, salvo que se trate de un hecho notorio<sup>85</sup>.

#### 4. *Conceptos susceptibles de valoración*

En el hipotético caso de que los Tribunales sentenciasen a favor de los particulares o Administraciones demandantes y consideraran que existe responsabilidad patrimonial de una Administración Pública por incendios forestales, se hace necesario determinar cuáles son las partidas de daños susceptibles de ser indemnizadas.

La ya comentada STSJ de Castilla y León, Burgos, núm. 196/2004, de 22 de abril, que concedió la responsabilidad patrimonial de la Junta de Castilla y León, enumera los conceptos dignos de indemnización por la responsabilidad irrogada, que bien podrían aplicarse a cualquier otro incendio forestal. En su Fdto. Jco. XII cita:

---

ña, que, supuestamente, al usar un agua tratada con un retardante dañó la vivienda del reclamante. La prueba presentada por el propietario no fue suficiente; es más, quedó desvirtuada por la presentada por la Generalitat, que demostró la escasa toxicidad e inocuidad del aditivo añadido (Dictamen 213/2003 de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña). También aportó prueba en contrario la Generalitat en el asunto tratado en el Dictamen 315/2004 por la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña, en el que un particular solicitaba una indemnización por el agua recogida de su balsa por un helicóptero para la extinción de un incendio, y por la mala calidad del agua que ese mismo helicóptero restituyó a la balsa.

<sup>84</sup> En su Dictamen 209/2006, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias desestima la reclamación de responsabilidad por la falta de prueba de la reclamante, y por la posible ruptura del nexo de causalidad provocada por la probable actuación dolosa del hijo de la damnificada.

<sup>85</sup> En el caso de que la intervención del propio damnificado o de un tercero no fuera notoria, sino controvertida, le corresponde, también, a la Administración la acreditación de las circunstancias de hecho que definan el estándar de rendimiento ofrecido por el servicio público para evitar las situaciones de riesgo de lesión patrimonial y de las medidas adoptadas para asegurar la seguridad de los usuarios, así como para reparar los efectos dañosos, en el caso de que se actúen tales situaciones de riesgo (Dictamen 50/2006 de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, párrafos 36 y 37).

- 1.º Los daños por pérdida de aprovechamiento maderable sufridos en la finca propiedad del recurrente.
- 2.º Los daños por la depreciación de la finca.
- 3.º Los daños morales.
- 4.º El coste de reforestación de la finca<sup>86</sup>.
- 5.º La pérdida de aprovechamiento cinegético.

En parecidos términos se pronuncia la Audiencia Nacional en su sentencia de 21 de septiembre de 2000, JUR 276983. En este caso, el propio Ministerio de Defensa concedió a diferentes Ayuntamientos y particulares una indemnización por responsabilidad patrimonial, en un expediente incoado de oficio, como consecuencia de los incendios forestales originados por los tiros y granadas de mano usados en un campo de tiro militar de la Sierra de Teleno (León), que se extendieron a varios municipios vecinos, sin que la Administración hiciera nada por evitarlo ni por controlarlo. Resulta curioso que el Ministerio asumiera la responsabilidad, cuando es conocido que la competencia de prevención y extinción de incendios recaía en la CA de Castilla y León, y que debería haber sido perfectamente previsible para ella que una circunstancia así pudiese derivarse de las prácticas de tiro del ejército. Se omite en los antecedentes del caso si la responsabilidad quedó asumida por el Ministerio por no avisar a los Servicios de Extinción de Incendios Forestales de la CA, lo que sí la haría, al menos, corresponsable de las consecuencias lesivas que el fuego ocasionó<sup>87</sup>.

Esta sentencia concreta las partidas y conceptos indemnizables con ocasión de incendios forestales. Concedió solamente tres de ellas, que se consideran debidamente probadas. A saber:

- pérdida de la masa forestal quemada, distinguiendo entre las que tenían o no aprovechamiento maderero;

---

<sup>86</sup> Que en algunas CC.AA., además, es obligación del propietario del monte privado quemado: v. gr., Ley 3/2004, de 23 de noviembre, de Montes del Principado de Asturias (art. 65), aunque, siguiendo a M. CALVO CHARRO (1992), «Incendios forestales y reclasificación de terrenos», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, año 26, núm. 128, pág. 78, consideramos que esa obligación sólo debería recaer en los propietarios cuando se probara que tuvieron parte de culpa en el mismo, por falta de cumplimiento de sus deberes de prevención.

<sup>87</sup> Esa asunción de responsabilidad por parte del Ministerio también pudo deberse a que fue ese órgano el que realizó el cortafuegos que delimitaba el campo de tiro de las zonas de pastos adyacentes, cortafuegos que, a la postre, se mostró insuficiente para retener el incendio, en circunstancias meteorológicas normales; y a la demora con que actuó el Ministerio, que tardó demasiado en notificar el fuego a los Servicios de Extinción de la Comunidad. Así queda acreditado en el Dictamen 1289/1999 del Consejo de Estado, que se pronunció sobre el caso.

- derivada de la anterior, pérdida de protección frente a la erosión;
- daños causados en la actividad cinegética: aunque en este caso era evidente que este daño se producía, porque el monte quemado en el término de la entidad local menor de Tabuyo del Monte se encontraba arrendado para la explotación de este aprovechamiento, hubiera sido igualmente indemnizable si el monte hubiera sido particular y hubiese quedado probado que aprovechaba económicamente, de manera directa, este aprovechamiento.

No obstante, el valor de esta sentencia es el de relacionar los posibles daños patrimoniales que hubieran podido ser indemnizados, de quedar debidamente probados. Son, además de los tres concedidos, los siguientes:

- aprovechamientos avícolas;
- aprovechamientos micológicos<sup>88</sup>;
- daños a la fauna no necesariamente cinegéticos;
- producción de leñas;
- perjuicios económicos (lucro cesante o pérdida de renta económica), y
- coste de recuperación integral del bosque quemado, en atención al criterio de la *restitutio in pristinum*, lo que incluye la redacción, aprobación y aplicación del Plan de Recuperación, que es de competencia autonómica.

Estas partidas fueron individualizadas conforme al Procedimiento de Valoración de Pérdidas y estimación de Impacto Ambiental por Incendios Forestales, del Área de Defensa contra Incendios Forestales, del Ministerio de Medio Ambiente. Las indemnizaciones tienen que venir referidas al día en que la lesión se produjo (art. 141.3 LRJAPyPAC) y sólo se devengan intereses por la demora en el pago, no por la demora en su cuantificación.

En el mismo caso, pero siendo demandante un particular, la Audiencia Nacional, en su sentencia de 7 de diciembre de 2000, JUR 2001/72001, considera indemnizables, en línea con la anterior, no sólo el daño emergente, sino el lucro cesante<sup>89</sup>.

<sup>88</sup> Estos daños también debieron ser indemnizados, por ser efectivos y evaluables, en la STS de 19 de enero de 2005, RJ 1503.

<sup>89</sup> Es decir, condena al Estado a indemnizar al particular afectado a pagar una indemnización por la pérdida de ganancias derivada de la inutilidad de los bienes quemados, durante los años en los que se estuvieran regenerando. Aparte de los daños directos, ya

También quedó valorada la pérdida de la producción de cera, la necesidad de alimento para garantizar la subsistencia de las colmenas, alimento que es también la miel, y también la pérdida de los enjambres nuevos, que no debe considerarse como una mera expectativa pues, según el propio SEPRONA, de cada dos enjambres sale uno nuevo.

El criterio de reparación integral debe primar sobre el de reparación nominal (que sólo considera los daños producidos, el llamado daño emergente y probado), como señala la STS de 12 de marzo de 1991, Sala especial del artículo 61 LOPJ, RJ 4870. Aplicando esta sentencia a los casos normales de incendios forestales se columbra la obligación de indemnizar el lucro cesante, al menos temporalmente, de las ganancias dejadas de ingresar por la pérdida de especies cinegéticas, de ganado porcino, vacuno, bovino, caballar, etc.; maderera, del corcho, de las bellotas o montanera, y de otros aprovechamientos que vinieran desarrollándose con carácter previo al incendio y que pudiesen ser cuantificables. Considero que un plazo de tres a cinco años podría considerarse idóneo en el cómputo de las indemnizaciones, para que pueda existir una recuperación económica del propietario y evitar su ruina o la quiebra de su explotación<sup>90</sup>.

Dentro de este criterio de reparación integral cabría incluir una indemnización por la depreciación de la finca y los daños morales producidos<sup>91</sup>. La propia LRJAPyPAC, en su artículo 141.4, permite una reparación *in natura* de los daños ocasionados por la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, cuando resulte más adecuado para lograr la reparación debida y convenga al interés público, siempre que exista acuerdo con el interesado. Considero especialmente apropiado este tipo de reparación en los daños causados por incendios forestales, sobre todo cuando se daña el medio de vida del

---

enumerados en la sentencia anterior, esta otra concreta la valoración de los llamados daños indirectos, también apuntados en ese otro pronunciamiento, muy difíciles de cuantificar. La suma de ambos supone la llamada recuperación o restitución integral de los daños, de modo que no sólo hay que indemnizar por la pérdida de las colmenas, enjambres y abejas, sino por la pérdida de ganancia en la producción de miel: el Ministerio acepta la reducción media de un 50% de la producción durante cinco años, siendo la producción media de 20 kilos de miel por colmena y año, concediendo 5 millones de pesetas, que el Tribunal aumenta por considerar poco realista el precio tenido en cuenta como punto de partida de valoración del kilo de miel en el mercado.

<sup>90</sup> En el caso del incendio forestal de la Sierra de Teleno (León), el Consejo de Estado, en su Dictamen 1289/999, se pronunció favorablemente a indemnizar el lucro cesante producido en los aprovechamientos avícolas y cinegéticos afectados por el incendio, si bien desestima el lucro cesante solicitado por el propietario de un hotel rural cercano, que no demostró fehacientemente su existencia. Y en la STSJ de Castilla y León, Burgos, núm. 196/2004, de 22 de abril, JUR 141495, se mostró favorable también a indemnizar al particular, aparte de por los daños sufridos, por la depreciación de la finca, con ocasión de un incendio forestal.

<sup>91</sup> STSJ de Castilla y León, Burgos, núm. 196/2004, de 22 de abril, JUR 141495.

particular, ya que suele ser más rápido que el pago en especie y supone la restitución de su negocio. Evidentemente, la reparación debe ser equivalente, por lo que parece un abuso que, en su Dictamen 203/2003, el Consejo Consultivo de Galicia considerara compensada la pérdida de 70 pinos de cinco años con la plantación, por la Xunta, de plantones de pino en cepellón de 15 centímetros<sup>92</sup>.

Ahora bien, a mi juicio, los daños ocasionados en las fincas particulares con ocasión de la realización de labores de extinción de incendios forestales (realización de cortafuegos, fajas, desbroces, etc.) no deberían ser todos indemnizados *a priori* de una manera absoluta por la vía de la responsabilidad patrimonial, ya que en muchos casos puede tratarse de daños jurídicos, que el particular tiene el deber de soportar, sobre todo cuando fueran proporcionados y razonables según la evolución del incendio. En esos casos, esos daños deberían ser compensados, si es posible y así está regulado, con ayudas a la recuperación del potencial forestal<sup>93</sup>, o subvenciones estatales y/o autonómicas<sup>94</sup>, al

---

<sup>92</sup> La reparación *in natura* viene definida en el artículo 77.2 de la LMM, tras su reforma por la Ley 10/2006. «La reparación tendrá como objetivo la restauración del monte o ecosistema forestal a la situación previa a los hechos constitutivos de la infracción sancionada. A los efectos de esta Ley se entiende por restauración la vuelta del monte a su estado anterior al daño, y por reparación las medidas que se adoptan para lograr su restauración». Sobre el contenido y régimen jurídico de la restauración de la superficie forestal, aunque derivada de infracción administrativa, como parte de la sanción impuesta, véase R. PIZARRO NEVADO (2000), *Conservación y mejora de terrenos forestales. Régimen jurídico de las repoblaciones*, Lex Nova, Valladolid, págs. 445-452.

<sup>93</sup> Las ayudas a la reforestación se encuentran reguladas en los artículos 43 y 45 del Reglamento 1698/2005, del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). Sobre el uso preventivo de incendios de las ayudas y subvenciones para el desarrollo sostenible de las explotaciones agrarias, véase P. BRUFAO CURIEL (2007), *Subvenciones agrarias, desarrollo rural y medio ambiente*, Ecorama, Granada.

<sup>94</sup> Por ello consideramos inadecuada la solución dada por el Consejo Consultivo de la CA de Valencia en su Dictamen 0433/2003, que otorga la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas por los daños en las paredes, vallas y árboles de una finca privada causados por un cortafuegos abierto por los servicios de extinción de incendios. A pesar de que el propio Consejo considera razonable esa labor, atribuye la responsabilidad por funcionamiento normal de los servicios públicos, amparándose para ello, erróneamente, a mi juicio, en el artículo 55.3 de la Ley Forestal 3/1993, de 9 de diciembre, que permite a los servicios de extinción entrar en los terrenos forestales, sin autorización previa, para la realización de trabajos de extinción, dando cuenta lo antes posible a la autoridad judicial a los efectos procedentes. Este precepto permite, como otros homónimos de otras leyes autonómicas, la entrada sin autorización judicial ni consentimiento del propietario en fincas privadas para la extinción de incendios. La puesta en conocimiento de la autoridad judicial, *a posteriori*, no deja de ser un formalismo que trata de compensar esa falta de autorización previa, en el que el juez de lo contencioso-administrativo debe controlar la motivación dada por los servicios de extinción de incendios para entrar en una finca, y los trabajos realizados en ella, y no atiende, a mi juicio, a una labor de fiscalización de los posibles daños ocasionados, siendo esos daños coherentes con la motivación y con la finalidad de extinción del fuego y dentro del funcionamiento normal del servicio público. Se apoya también el Consejo en el artículo 4 de la Ley de Protección Civil 2/1985, de 21 de enero, que otorga a los particulares el derecho a ser indemnizados, «de acuerdo con lo dispuesto en las leyes», cuando sufran daños con oca-

estilo de las que encontramos en el artículo 29 del Decreto 166/2008, de 30 de septiembre, del Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación del País Vasco, que regula las ayudas forestales en dicha Comunidad Autónoma.

Las ayudas suelen venir reguladas en forma de Órdenes, que desarrollan a veces un Real Decreto-Ley<sup>95</sup>, y que pueden venir incluso concretadas en forma de Resoluciones<sup>96</sup>. Algunas leyes autonómicas han recogido ya algún precepto sobre responsabilidad por incendios forestales, como el artículo 65.1 de la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha<sup>97</sup>.

El Consejo Consultivo de Galicia, en sus Dictámenes 754 y 756/2004, trató un caso en el que se investigaban los daños causados a las vides del reclamante por el agua salada empleada por los helicópteros de la Xunta para extinguir un incendio. El reclamante alegaba que los helicópteros soltaron el agua por zonas donde aún no había llegado el fuego, resultando que la sal «quemó» parte de sus viñas<sup>98</sup>; el Consejo se plantea que debería investigarse si ese daño debía en realidad ser soportado por el propietario si se demostrara que se trataba de un «daño

---

sión de actuaciones públicas en situaciones de emergencia: se trata aquí de ayudas a fondo perdido y *ex post facto*, que no prejuzgan la antijuridicidad del daño ni determinan la existencia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. Ese derecho, dentro de lo que establezcan las leyes, es a recibir indemnizaciones «graciosas» por los daños causados por un daño jurídico, ya que nada hay más jurídico que una actuación pública motivada por situaciones de emergencia.

En el mismo sentido, en su Dictamen 0332/2002, el Consejo Jurídico Consultivo valenciano reconoce la responsabilidad por los daños ocasionados por un retén de extinción de un incendio forestal al entrar sin autorización en una finca privada y requisar agua. Como bien dice el propio Dictamen, se trata de una requisa y, como tal, su reparación no debe confundirse con el mecanismo de la responsabilidad patrimonial, al tratarse de un daño jurídico, sino que debe ser compensado con una cantidad a tanto alzado determinada *a posteriori*, de modo análogo a lo que expresa el artículo 105 de la LEF para las requisas militares.

<sup>95</sup> El Real Decreto-Ley 11/2005, de 22 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de incendios forestales. Vid. el comentario que realiza sobre el mismo D. B. ENTRENA RUIZ (2005), «Las medidas provisionales de prevención y coordinación administrativa contra el contumaz azote veraniego: los incendios forestales», *Ecosostenible*, núm. 8, págs. 20-25.

<sup>96</sup> Éste fue el caso del incendio forestal producido el 2 agosto 2003 en Cañaveral, Extremadura, que fue objeto del Dictamen núm. 311/2005, de 29 de septiembre, del Consejo Consultivo de Extremadura, en el que se hacen unas reflexiones importantes acerca de la antijuridicidad del daño con ocasión de actos legislativos.

<sup>97</sup> Otras ayudas pueden verse en J. OLIVÁN DEL CACHO (1995), «Aspectos jurídico-administrativos de los incendios forestales. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Cataluña», *Autonomías*, núm. 20 (diciembre), pág. 252. En muchos casos las ayudas se muestran manifiestamente insuficientes para recuperar los daños ocasionados por los servicios de extinción, lo que, sumados a los daños propios ocasionados por el fuego, hace que su propietario opte por venderlo, en cuyo caso puede la Comunidad Autónoma ejercitar su derecho de tanteo en los casos y condiciones previstos en la normativa autonómica (art. 25 LMM).

<sup>98</sup> Un caso similar, en el que la espuma vertida por un hidroavión «quemó» un viñedo de propiedad particular; otorgándose la responsabilidad, puede verse en el Dictamen 0476/2001 de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña.

imprescindible para la extinción del incendio dentro de un normal funcionamiento del servicio». Sobre este extremo no pudo pronunciarse finalmente el Consejo porque ni la Administración lo pidió ni obraban en el expediente datos suficientes para estudiarlo. Aun así, se alumbró en los Dictámenes citados un nuevo parámetro que ayudaría a determinar la antijuridicidad de los daños causados con ocasión del funcionamiento normal de las labores de extinción de un incendio, que nos serviría para afinar y delimitar supuestos en los que las mismas fueron correctas de otros en los que el daño pudo haberse podido evitar a la hora de extinguir el incendio<sup>99</sup>. En caso contrario, cuando se trate de un sacrificio especial que el particular no tiene la obligación de soportar, a pesar de provenir de una actuación lícita de la Administración, habida cuenta del carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, que lo es por el resultado dañoso producido, la responsabilidad debe otorgarse, ya que el servicio público de extinción de incendios forestales supone por sí mismo la creación de un riesgo para el patrimonio de los particulares, que debe ser soportado por quien lo crea<sup>100</sup>.

En esta línea se muestra también la Profesora BARRERO RODRÍGUEZ, para quien «la apreciación de la fuerza mayor exige siempre una valoración del comportamiento de la Administración en la medida en que lo previsible o imprevisible, lo evitable o inevitable constituyen juicios de valor que sólo pueden efectuarse desde un concreto estándar de di-

---

<sup>99</sup> De esta forma, el mismo Consejo Consultivo de Galicia, en su Dictamen 070/2005, consideró que el derribo de un muro de unos 20 metros de dos fincas era un daño antijurídico ocasionado en el funcionamiento normal del servicio de extinción, por ser innecesarios o desproporcionados para sofocar el incendio acaecido en Vilachá de Mera (Lugo). Y en su Dictamen 203/2003 otorga responsabilidad patrimonial por daños causados por un *bulldozer* en una finca particular, al arrasar 70 pinos y derribar varios muros para hacer un cortafuegos que, a la postre, no fue necesario para contener el incendio. No nos parece correcta, por tanto, la decisión adoptada por la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña en su Dictamen 341/2004, en la que otorga responsabilidad patrimonial al propietario de un chalet por los daños ocasionados en las puertas de entrada y del garaje por varios *moscos d'esquadra* que, rodeados por las llamas del incendio, tuvieron que forzar la entrada en esta vivienda para protegerse. Del caso se colige rápidamente la inevitabilidad del daño, su carácter jurídico, pues se trataba de un daño inevitable para que los agentes pudieran salvar sus vidas. Por esa misma razón, tampoco consideramos acertado el Dictamen 0532/1998 de la misma Comisión, que otorgó la responsabilidad patrimonial por los daños ocasionados en las vides de un particular cuya parcela fue necesario ocupar por parte de un camión de bomberos para extinguir un incendio forestal originado en un barranco cercano. Ni el Dictamen 0534/1998, que, por la misma razón, otorgó responsabilidad por los daños ocasionados en un camino particular, a pesar de que el acceso a ese camino era necesario para extinguir otro incendio forestal. Recordemos que en estos casos la forma ideal de restituir el daño es mediante ayudas o subvenciones convocadas por la Administración causante del daño, no por la vía de la responsabilidad patrimonial, ya que el daño debe reputarse como jurídico en estos casos.

<sup>100</sup> Así, en los Dictámenes 795/2008, de 18 de junio, del Consejo Consultivo de Galicia, y 3/1998 y 187/2000 de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña. Sobre el carácter objetivo de la responsabilidad, o por resultado, véanse la lejana STS de 10 de julio de 1943 (RJ 856) o la STS de 25 de junio de 2002 (RJ 7169).

ligencia exigible a la Administración en la prestación de sus diferentes servicios públicos, lo que, en último término, evidencia que el principio de culpa no es ajeno al sistema objetivo de responsabilidad administrativa»<sup>101</sup>, y que exigiría una mayor actividad legislativa o reglamentaria que fijase los estándares exigibles a cada servicio público, para evitar así el peligro de la generalización de un enjuiciamiento culposo de la actividad administrativa.

Respecto a la cuantificación del daño indemnizable, la jurisprudencia del TS ha dejado sentado en varias ocasiones (véase STS de 2 de febrero de 1980) que la pretensión reparadora es una pretensión de valor, no de cantidad, lo que significa que si tras la determinación de la indemnización acontecen circunstancias nuevas que aumentan o disminuyen la cuantificación de las lesiones, a esa nueva cantidad habrá de estarse, siempre que el aumento o disminución del daño no fuera imputable al damnificado<sup>102</sup>.

### III. CONCLUSIONES

1. En relación con la Ley de 1957, la LMM ha ampliado el ámbito material de la definición de incendio forestal, en la medida en que debe producirse en un monte, y en que este concepto ha quedado también aumentado, incluyendo no sólo los espacios vegetales, sino los terrenos yermos, roquedos y arenales, o incluso los terrenos agrícolas abandonados; sin embargo, la Ley impone dos condiciones que restringen el ámbito formal del mismo: que se extienda y que no esté controlado. En el texto se hacen apreciaciones sobre ambas.

2. La LMM apuesta decididamente por la función social ecológica de los montes, más incluso que por su función socioeconómica, lo que, mal entendido, podría llevar a las AA.PP. a un abstencionismo que no los mantuviera limpios, aumentando así el riesgo de incendios. La función social ambiental ha llevado a la LMM y a las leyes autonómicas de desarrollo a someter la práctica totalidad de actividades privadas de contenido económico a autorización administrativa, favoreciendo las reclamaciones por responsabilidad patrimonial a las AA.PP.

---

<sup>101</sup> Cfr. C. BARRERO RODRÍGUEZ (2009), *Fuerza mayor y responsabilidad administrativa extracontractual*, Aranzadi, pág. 247 (en prensa).

<sup>102</sup> En esa inteligencia, el Dictamen 3/1998 de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña concede un aumento de la indemnización a un particular afectado por la ruptura de la membrana de impermeabilización de una balsa de agua, con ocasión de las labores de extinción de un incendio forestal por parte de los helicópteros de la Generalitat, debido al retraso que se produjo en la reparación *in natura*, lo que aumentó considerablemente los daños en la balsa.

3. La primera dificultad con la que nos encontramos para determinar el ámbito viable de la responsabilidad patrimonial de las AA.PP. por incendios forestales radica en la concreción de lo que sean daños antijurídicos, cuya definición se encuentra muy próxima a la de responsabilidad culposa. En relación con la ejecución de las labores de prevención en montes privados, la LMM ha aumentado la responsabilidad de los particulares y disminuido la de las AA.PP., salvo en aquellos casos en que esa labor correspondiese a consorcios celebrados entre ambas partes. Aun así, la LMM ha delimitado las obligaciones formales de las CC.AA. en la prevención (realización de mapas de riesgo, prohibición de hacer fuego en determinadas épocas o de acceso a montes, detección de focos, etc.), lo que puede conducir a una responsabilidad patrimonial compartida.

4. Cuando los daños se produjesen como consecuencia de incendios forestales iniciados por actividades sometidas a licencia, la responsabilidad se daría en aquellos casos en que el autorizado no se apartase de la literalidad de la misma o cuando la licencia fuese demasiado laxa al determinar las circunstancias de la actividad, por ejemplo la quema de rastrojos, o cuando hizo dejación de las labores de control durante o tras la actuación autorizada.

5. Cuando los daños de un incendio forestal hubiesen sido producidos o ampliados por la mala praxis de los servicios públicos autonómicos de extinción de incendios forestales, no existirá responsabilidad patrimonial en casos de fuerza mayor, entendiéndose ésta desde un punto de vista restringido, ya que los servicios de extinción tienen la obligación de conocer la sequedad del monte, la existencia o no de combustible o biomasa en la zona, su orografía, los condicionantes de la época del año en que se produce el fuego, etc. Incluso si el fuego hubiera sido provocado y posteriormente existiera un funcionamiento anormal de las labores de extinción, cabría imputar responsabilidad. La jurisprudencia ha otorgado cierto margen de juridicidad a los daños producidos por la descoordinación lógica de los servicios públicos de extinción propia de toda catástrofe ambiental, sobre todo si los medios de que se disponía eran limitados, pero la última jurisprudencia y doctrina legal han comenzado a reconocer responsabilidad patrimonial en casos de negligencia o culpa de los servicios de extinción.

6. Nos hemos planteado si los daños patrimoniales producidos por un incendio que se ha declarado controlado pero que se deja arder sin extinguirlo son o no antijurídicos. Y hemos llegado a la conclusión de que lo son cuando los servicios de extinción hubieren sido suficientes para extinguirlo, y no se hubieren visto en la circunstancia de

tener que decidir acudir a otros focos en los que peligrara un bien jurídico superior, como la vida de personas.

7. La segunda gran dificultad para el reconocimiento de responsabilidad patrimonial se encuentra en la frecuente ruptura del nexo causal de la actuación administrativa, que se da en los casos de fuerza mayor y en aquellos en que hubiera existido una actuación decisiva e irresponsable de un tercero o de la propia víctima. Aun así, se deja sentado que la fuerza mayor exonerante de la responsabilidad debe limitarse a supuestos imprevisibles e inevitables, pero dentro del cuidado y diligencia debidos. En cualquier caso, la jurisprudencia ya no exige un nexo causal puro, imputable exclusivamente a la Administración, para reconocer la responsabilidad, sino que son frecuentes ya los pronunciamientos judiciales que reconocen responsabilidad a pesar de existir otras concausas externas al actuar administrativo. Los frecuentes casos de daños derivados de incendios forestales producidos por rayos son indemnizables cuando se apreciare un funcionamiento anormal de la Administración en las labores de limpieza, vigilancia y prevención, al igual que los incendios originados por la combustión espontánea de los desechos acumulados en vertederos. Para disminuir el riesgo de incendios, las CC.AA. han regulado numerosas prohibiciones de uso y disfrute de los montes.

8. La tercera premisa para el otorgamiento de responsabilidad patrimonial radica en la carga procesal de la prueba del nexo causal, que le concierne al actor de la reclamación, al igual que soporta la Administración demandada la carga de probar la existencia de fuerza mayor o de cualquier otra causa que eliminara o atenuara su responsabilidad. Eso sí, el actor sólo tiene el deber de probar la causalidad incendio forestal-daño, no la causa concreta del incendio, al tiempo que puede acogerse a la doctrina jurisprudencial civil del *favor probationis* (art. 216.7 LCE), que se da frecuentemente en la probanza de incendios forestales, dada su dificultad, que, siempre que así lo estime el Tribunal, le permitiría, habida cuenta de la mayor capacidad de prueba y de medios de investigación de las Administraciones, invertir parte del *onus probandi*, e incluso acogerse a la prueba realizada en otros pleitos similares previos.

La fuerza mayor debe probarla la Administración, salvo que hubiese sido notoria y manifiesta, así como el actor demandante debe hacer lo propio con las circunstancias que puedan aumentar la responsabilidad de la Administración (p. ej., caso en que ésta no vigilara debidamente los rescoldos de un fuego extinguido, produciéndose una reignición del mismo), ya que la diligencia de la Administración en las labores de extinción se presume *iuris tantum*.

La responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal en la extinción de incendios exige una prueba contundente y debe revelar una negligencia flagrante de la Administración, que vaya más allá de los límites del celo profesional razonable.

9. Hemos concretado el cuarto obstáculo para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial por incendios en la precisión de los conceptos valorables del daño sufrido. La mejor jurisprudencia sobre incendios forestales coincide en la reparación integral de lo quemado, que va más allá de la reparación nominal, y que engloba el daño emergente (valor de reforestación, erosión del suelo, depreciación de la finca, aprovechamientos maderables, micológicos, apícolas, aviares, cinegéticos o de fauna no cinegética, etc.), el lucro cesante (pérdida de renta económica futura) y los daños morales sufridos (que pueden cubrir tanto los conceptos no patrimoniales como el valor sentimental o *extra commercium* de lo quemado). Los daños por incendios se prestan a la reparación *in natura* (art. 141.4 LRJAPyPAC).

Nuestros montes son un reducto cercano de nuestro pasado rural, de una época en la que eran lugar de trabajo y despensa. En nuestros actuales días de *Homo urbis*, la sostenibilidad del campo es cada vez más complicada, ya que la despoblación y su escasa rentabilidad crean las condiciones idóneas para los incendios forestales. Las Administraciones deben tomar el testigo de ese cuidado de manera diligente; de lo contrario, es de prever un considerable aumento de las reclamaciones patrimoniales por daños derivados del funcionamiento normal o anormal de las mismas en la prevención o extinción de incendios forestales. En esta investigación hemos tratado de acotar el ámbito objetivo viable de esas reclamaciones, testimoniando un considerable acrecentamiento de pronunciamientos judiciales y de dictámenes favorables a su reconocimiento y reflexionando sobre los criterios inducidos.

## BIBLIOGRAFÍA

- BARRERO RODRÍGUEZ, C. (2009): *Fuerza mayor y responsabilidad administrativa extracontractual*, Aranzadi, Cizur Menor.
- BRUFAO CURIEL, P. (2007): *Subvenciones agrarias, desarrollo rural y medio ambiente*, Eco-rama, Granada.
- CALVO CHARRO, M. (1992): «Incendios forestales y reclasificación de terrenos», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, año 26, núm. 128, pág. 78.
- CARUANA FONT DE MORA, G., y MARTORELL ZULUETA, P. (2008): *Daños por incendio y filtraciones de agua. Criterios judiciales*, Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 44 y ss.
- DE LA CRUZ AGUILAR, E. (1994): *La destrucción de los montes (claves histórico-jurídicas)*, Universidad Complutense, Madrid, pág. 142.

- DE MADARIAGA Y APELLÁNIZ, J. I. (2001): *La protección del medio ambiente frente al delito de incendios forestales*, Dykinson, Logroño, pág. 230.
- ENTRENA RUIZ, D. B. (2005): «Las medidas provisionales de prevención y coordinación administrativa contra el contumaz azote veraniego: los incendios forestales», *Ecosostenible*, núm. 8, págs. 20-25.
- ESTEVE PARDO, J., y RODRÍGUEZ FONT, M. (2005): *Montes y Derecho Forestal*, Iustel, págs. 1, 2 y 10.
- GALINDO MORELL, P. (2006): «Responsabilidad patrimonial de la Administración. Incendios», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 12, págs. 85-88.
- JORDANO FRAGA, J. (2000): *La reparación de los daños catastróficos*, Marcial Pons-IUGO, Madrid, págs. 39-41 y 42-43.
- LÓPEZ MENUDO, F.; GUICHOT REINA, E., y CARRILLO DONAIRE, J. A. (2005): *La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos*, Lex Nova, Valladolid, págs. 39 y 40.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (2002): *Principios de Derecho Forestal*, Aranzadi, Pamplona, pág. 79.
- (2004): «Crítica jurídica de la nueva Ley de Montes», *REDA*, núm. 121 (enero-marzo), págs 13 y 15.
- MARTÍN REBOLLO, L. (1976): «Medio ambiente y responsabilidad de la Administración», *REDA*, núm. 11, págs. 639-652.
- MARTÍNEZ HENARES, A. (2005): «Los incendios forestales. Aspectos prácticos del procedimiento. Dificultades probatorias», en la obra colectiva, dirigida por Álvaro A. SÁNCHEZ BRAVO, *Stop a los incendios forestales. Actas del VI Seminario sobre Criminología y Medio Ambiente*, Universidad de Sevilla-Diputación Provincial de Sevilla, Sevilla, págs. 22 y ss.
- MORENO MOLINA, J. A. (2005): «Defensa frente a los incendios forestales», en la obra colectiva, coordinada por Luis CALVO SÁNCHEZ, *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes*, Thompson-Civitas, Madrid, págs. 1073-1075.
- OLIVA BLÁZQUEZ, F. (2003): «Responsabilidad civil derivada de los daños ocasionados por incendios de causa desconocida», *Revista de Derecho Patrimonial*, núm. 10, págs. 571 y 572.
- OLIVÁN DEL CACHO, J. (1995): «Aspectos jurídico-administrativos de los incendios forestales. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Cataluña», *Autonomías*, núm. 20 (diciembre), pág. 252.
- PALAU NAVARRO, J. M. (2005): «Consecuencias urbanísticas de los incendios forestales en la Comunidad Valenciana», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 221, pág. 143.
- PÉREZ GARCÍA, C. (2007): «Montes», capítulo dentro de la obra colectiva, dirigida por Iñaki LASAGABASTER HERRARTE, *Derecho Ambiental. Parte Especial I: Espacios naturales, flora y fauna, montes, paisaje*, LETE, Pamplona-Bilbao, págs. 444 y 445.
- PIZARRO NEVADO, R. (2000): *Conservación y mejora de terrenos forestales. Régimen jurídico de las repoblaciones*, Lex Nova, Valladolid, págs. 445-452.
- RÍOS PINTADO, J. F. (1996): «Incendios forestales: investigación y vigilancia», *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 17, pág. 47.

