



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen **252/2013**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 13 de septiembre de 2013, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 22 de febrero de 2013, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en su vivienda (expte. **69/13**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Mediante escrito presentado en el Registro General de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes el 5 de febrero de 2004, x solicita indemnización en concepto de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, por los daños sufridos el 16 de octubre de 2003 en la vivienda y en la finca de su propiedad sita en la proximidad de la vía de servicio de la autovía del Noroeste-Río Mula, concretamente en la rotonda de acceso a la carretera C-3 de Fuente Librilla. Según el reclamante los daños *"son consecuencia directa, como así me lo han hecho saber distintos técnicos, de la mencionada carretera y rotonda ya que la misma impide que el agua fluya con normalidad, produciéndome una balsa de agua en el interior de la vivienda"*.

Finalmente solicita que se le reparen los daños o que se le indemnice para que pueda repararlos.

SEGUNDO.- Mediante escrito de 8 de junio de 2004, la instructora requiere al reclamante el envío de determinada documentación, entre la que figura la acreditativa de la propiedad de la finca y vivienda en las que afirma que se produjeron los daños; localización de dichos inmuebles; póliza de seguro (para el supuesto de que los bienes estuviesen asegurados); informe pericial de valoración de daños, emitido por técnico colegiado e informe del Instituto Nacional de Meteorología (Centro Territorial de Murcia) en el que conste el volumen de agua caída por metro cuadrado el día 16 de octubre de 2003, así como la intensidad con la que se produjeron las lluvias. Asimismo se le insta para que acredite, mediante los medios de prueba que considere pertinentes, la realidad de los hechos que se contienen en su escrito de reclamación.

El requerimiento fue cumplimentado por el interesado mediante escrito fechado el día 21 de junio de 2004, al que se une diversa documentación (folios 14 a 64). Entre la misma figuran dos declaraciones juradas acerca de que su vivienda ha sido valorada por un técnico enviado por la Dirección General de Carreteras y que no ha percibido ningún tipo de ayuda por parte del Consorcio, ni por parte de ningún otro seguro, respectivamente.

TERCERO.- También con fecha 8 de junio de 2004 la instructora solicita de la Gerencia Territorial del Catastro certificación catastral y plano parcelario para determinar la titularidad catastral de la finca y vivienda del reclamante, a lo que la citada Gerencia responde que le es imposible identificar la finca con los datos que se le han facilitado (folio 66).

CUARTO.- El día 22 de noviembre de 2004, la instructora solicita el preceptivo informe a la Dirección General de Carreteras para que se pronuncie sobre los siguientes extremos:

"-Titularidad de la carretera en la que tuvieron lugar los hechos.

- En el caso de pertenecer a la Red de Carreteras de la Región de Murcia:

a) Realidad y certeza del evento lesivo.

b) Existencia de fuerza mayor o actuación inadecuada del perjudicado o de un tercero.

c) Configuración de la Rotonda a que hace referencia el reclamante, ya que en su reclamación afirma que distintos técnicos le han informado de que los daños son consecuencia directa de la mencionada carretera y rotonda que impide que el agua fluya con normalidad, produciéndose una balsa de agua en el interior de su vivienda.

d) Presunta relación de causalidad entre el siniestro y el funcionamiento del servicio público de carreteras.

e) Imputabilidad a la Administración y responsabilidad atribuible a otras Administraciones, contratistas u otros agentes.

f) Indicar si la carretera se hallaba con señalización, iluminación o, en su caso, suficiencia/insuficiencia de la misma en el lugar del suceso e incidencia en el sobrevenimiento del mismo, condiciones concurrentes u otra consideración que estime pertinente significar.

g) Valoración de los daños alegados.

h) Aspectos técnicos en la producción del daño.

i) Cualquier otra cuestión que se estime de interés".

QUINTO.- El mismo día 22 de noviembre de 2004 la instructora solicita informe a la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo sobre los siguientes extremos:

"A) Realidad y certeza del evento lesivo.

B) Existencia de fuerza mayor o actuación inadecuada del perjudicado o de un tercero.

C) Imputabilidad a la Administración y responsabilidad atribuible a otras Administraciones, contratistas u otros agentes.

D) Valoración de los daños alegados, ya que la reclamante afirma en su solicitud de indemnización que los daños ocasionados en la vivienda sita en el paraje de Vista Alegre fueron valorados por el técnico enviado por esa Dirección General.

E) Aspectos técnicos en la producción del daño.

F) Cualquier otra cuestión que se estime de interés".

En contestación a dicho requerimiento, la Jefa de Servicio de Vivienda remite copia de la Orden de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transporte, de 26 de enero de 2004, reguladora de las ayudas para la reparación de las viviendas afectadas por las lluvias torrenciales, registradas el día 16 de octubre de 2003, en los municipios de Albudeite, Campos del Río y Ceutí; así como ficha de evaluación de los daños en la vivienda correspondiente al reclamante.

SEXTO.- Mediante comunicación interior de 22 de diciembre de 2004, el Director General de Carreteras remite a la instructora un informe del día anterior emitido por --, empresa concesionaria de la Administración regional, que expresa lo siguiente:

"ASUNTO: INFORME TÉCNICO SOBRE EXPEDIENTE DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL RP 38-04 FORMULADO POR X, REFERENTE A DAÑOS SUFRIDOS EN VIVIENDA SITA EN ENLACE DE ALBUDEITE P.K. -- DE LA AUTOVÍA DEL NOROESTE C-415 A CONSECUENCIA DE LAS LLUVIAS TORRENCIALES ACAECIDAS EL 16 DE OCTUBRE DE 2003.

En contestación al escrito remitido a esta empresa concesionaria sobre el asunto de referencia, se emite el

siguiente informe:

La actual Autovía del Noroeste-Río Mula (C-415) pertenece a la Red de Carreteras de la Región de Murcia siendo por lo tanto de titularidad autonómica.

A.- El día 16 de octubre de 2003 se produjo una gran tormenta con aparato eléctrico y granizo que se localizó principalmente entre los kilómetros 3 y 21 de la Autovía del Noroeste C-415. En dicha zona según informaciones del Instituto Nacional de Meteorología y la prensa de días posteriores se registraron valores de precipitación de 140 Litros/m2 en una hora en los términos de Albudeite y Campos del Río.

La excepcionalidad de la precipitación caída y las avenidas que se produjeron ocasionaron cuantiosos daños tanto en la infraestructura de la autovía como en las poblaciones aledañas. Por tanto es de suponer que la finca del reclamante se viera afectada por tal fenómeno al igual que numerosas viviendas de la zona.

B y C.- Tanto la configuración de la rotonda como el drenaje de la misma se ejecutaron según el Proyecto de Construcción de la Autovía del Noroeste y sus enlaces y accesos. Así pues, cualquier modificación que se ejecute, debería ser bajo la supervisión de la Dirección General de Carreteras al verse afectada, además, la carretera C-3 (Fuente Librilla) que entronca directamente en dicha rotonda.

La causa probable de la inundación de la vivienda es el desbordamiento que se produce en la cuneta de drenaje de la mencionada carretera C-3 al entroncar en el ramal adyacente a la vivienda, ante el gran caudal generado por una lluvia intensa como la que se produjo en aquellos días llegando a considerarse la posibilidad de declarar zona catastrófica los municipios afectados.

D.- y resto.

En la documentación remitida no se realiza una valoración económica de los daños causados por la inundación, por lo que no podemos emitir un juicio sobre el asunto.

Estimamos que no ha de derivarse responsabilidad alguna a esta concesionaria al concurrir unas circunstancias extraordinarias como fue una lluvia anormalmente intensa en la producción de los daños que se reclaman".

Se acompaña un cuadro de precipitaciones del Instituto Nacional de Meteorología y las noticias en un periódico local sobre la fuerte tromba caída que obligó a cortar la autovía del Noroeste y causó inundaciones y daños materiales en Albudeite, Ceutí y Campos del Río.

SÉPTIMO.- Con fecha 7 de abril de 2005 la instructora solicita a la Jefa de Servicio de Vivienda información complementaria relativa a los siguientes extremos:

a) Evaluación económica de los daños en la vivienda.

b) Si el interesado ha percibido ayuda alguna para la reparación de la vivienda, indicando, en caso afirmativo, las cantidades recibidas y, en caso negativo, los motivos de la denegación.

El requerimiento fue cumplimentado el siguiente día 11 de abril mediante la remisión de la ficha de evaluación de daños y de la Orden resolutoria de denegación de la ayuda por no ser la vivienda afectada residencia habitual de la unidad familiar.

OCTAVO.- El Centro Meteorológico Territorial en Murcia del Instituto Nacional de Meteorología, a requerimiento de la instructora, informa que la precipitación registrada en la estación meteorológica de Mula "Bomberos" durante el día 16 fue de 80 litros por metro cuadrado.

NOVENO.- Por la instructora se procede a comunicar al reclamante la apertura de período de prueba a fin de que *"fije y concrete la realidad y cuantía de los daños y perjuicios sufridos"*.

Como medios de prueba de dichos daños el interesado remite la siguiente documentación:

a) Declaración de x, albañil, en la que estima que la reparación a efectuar consistirá en el cambio de tejas y tapar grietas en paredes y techos con posterior enlucido; obras que presupuesta en 6.500 euros.

b) Relación y valoración de electrodomésticos y mobiliario a reponer, firmada por el reclamante.

DÉCIMO.- Mediante escrito de 6 de junio de 2006 se otorgó el preceptivo trámite de audiencia al interesado, sin que hiciese uso de él al no comparecer ni presentar alegación alguna.

UNDÉCIMO.- El 23 de enero de 2007 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, por entender que no ha quedado probada en el expediente la necesaria relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y los daños alegados. También estima la instructora que no se ha realizado una adecuada evaluación y valoración de los daños que se aduce haber sufrido.

DUODÉCIMO.- Recabado el Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico se evacuó el 30 de agosto de 2007, bajo el número 117/2007, en el sentido de que procedía retrotraer las actuaciones para que se solicitara nuevamente el informe del servicio competente a que se refiere el artículo 10.1 del Reglamento de los Procedimientos en materia de Responsabilidad Patrimonial de la Administración, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (RRP), tras lo cual debía otorgarse un nuevo trámite de audiencia a los interesados (reclamante y contratista),

previamente a la formulación de una nueva propuesta de resolución, que debía ser remitida, junto con lo actuado, a este Consejo Jurídico, para la emisión de su preceptivo Dictamen sobre el fondo del asunto, por las razones expresadas en la Consideración Segunda.

DECIMOTERCERO.- El parecer de este Órgano Consultivo fue recabado nuevamente el 4 de agosto de 2008, adoptándose el acuerdo núm. 4/2009, en el que se señaló que se había omitido el informe de la Dirección General de Carreteras, que es preceptivo y no puede ser sustituido por el de la concesionaria. Además se señalaba que este último informe debía analizar si el proyecto de construcción de la autovía era correcto en sus previsiones respecto a la configuración y drenaje de la rotonda, abordando, asimismo, si la ejecución se ajustó a las prescripciones técnicas del proyecto.

DECIMOCUARTO.- Con fecha 22 de febrero de 2013 se ha solicitado nuevamente el Dictamen de este Consejo sobre la cuestión de fondo de la reclamación formulada, acompañando las siguientes actuaciones:

1ª) El Director de Explotación de la Autovía del Noroeste remite el informe del Jefe de Servicio de Explotación de la Empresa Concesionaria, de 24 de enero de 2011, en el que expone:

- Ratificar lo indicado en el informe de fecha 21-12-2004 emitido con anterioridad por la Concesionaria, reiterando la excepcionalidad de la precipitación caída el día 16-10-2003 como la causa principal de las inundaciones sufridas tanto por el interesado, como por el resto de afectados de los municipios, sobre los que descargó una tormenta clasificada como gota fría.
- Tanto en el proyecto de construcción, como en el de liquidación con la obra realmente ejecutada, no se contemplaba la disposición de un nuevo drenaje o modificación del existente en el entronque de la carretera C-3 (actual RM-C3) con el ramal que discurre frente a la vivienda del interesado.
- Actualmente y debido a la obra ejecutada según el proyecto "Construcción de la carretera de acceso al Centro Penitenciario Levante I", dependiente de la Sociedad Estatal de Infraestructuras y Equipamientos Penitenciarios, las condiciones de drenaje inicial han quedado modificadas por el nuevo vial que sustituye a la C-3 en el tramo inicial próximo a la vivienda.
- Como consecuencia de la obra mencionada se ha mejorado la evacuación de las escorrentías que la precipitación pueda producir en la zona en la que está localizada la vivienda del interesado, mediante el desvío y encauzamiento de las mismas hacia un punto mas bajo.

El citado informe fue remitido por el Director General de Carreteras al órgano que instruye el presente expediente.

2ª) Mediante sendos oficios de 4 de mayo de 2012 se otorgó un trámite de audiencia al reclamante y a la concesionaria, sin que conste que hayan formulado alegaciones.

3ª) La nueva propuesta de resolución, de 17 de diciembre de 2012, desestima la reclamación formulada, al no constar acreditada la concurrencia de los requisitos exigidos por el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de

noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre una propuesta de resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Administración regional, de conformidad con lo establecido en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en relación con el 12 RRP.

SEGUNDA.- Legitimación, plazo de la acción y procedimiento.

I. El reclamante, en su condición de titular de los bienes cuyos daños reclama (folios 52, 60 y 61), ostenta la condición de interesado a efectos de ejercitar la presente acción de responsabilidad patrimonial, conforme a lo previsto en el artículo 139.1 LPAC, en relación con el 31 de la misma Ley.

La Consejería consultante está legitimada para resolver la presente reclamación, por dirigirse contra ella e imputarse los daños al funcionamiento de los servicios de conservación de carreteras de su competencia.

II. La reclamación se presentó dentro del plazo de un año previsto en el artículo 142.5 LPAC que, a tenor de la fecha de producción de los hechos (16 de octubre de 2003), ha sido ejercitada dentro del plazo de un año legalmente establecido (142.5 LPAC), toda vez que la reclamación se presentó el 5 de febrero de 2004.

III. En lo que se refiere al procedimiento, se advierte un funcionamiento anómalo del servicio público por la excesiva tardanza en la realización de determinados trámites, que no se encuentra justificada por su complejidad, habiendo transcurrido más de cinco años desde que se evacuó nuestro anterior Dictamen núm. 117/2007 tendente a completar el procedimiento y la instrucción (Antecedente Duodécimo).

TERCERA.- Elementos de la responsabilidad patrimonial. Falta de acreditación de la relación causal entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño reclamado.

El artículo 106.2 de la Constitución Española reconoce el derecho de los particulares a ser indemnizados por cualquier lesión que sufran en sus bienes y derechos, cuando dicha lesión sea consecuencia del funcionamiento

de los servicios públicos. En similares términos se expresa el artículo 139 LPAC que, puesto en relación con el 141 de la misma Ley, establecen como requisitos para que se reconozca la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, los siguientes:

- a) Que exista un daño real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.
- b) Que el daño tenga su causa en el funcionamiento de los servicios públicos.
- c) Que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportar el daño.
- d) Ausencia de fuerza mayor.

En relación con las reclamaciones por responsabilidad patrimonial, la doctrina del Consejo de Estado pone de manifiesto que *"la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante, de acuerdo con los viejos aforismos "necessitas probandi incumbit ei qui agit" y "onus probandi incumbit actori" y con el art. 217 de la LEC (entre otros muchos, los Dictámenes números 968/2002, 62/2003 y 2396/2003).*

También este Consejo Jurídico ha venido destacando que la carga probatoria incumbe a los reclamantes respecto a la acreditación de tales circunstancias (entre otros, Dictámenes números 107/2003, 28/2004 y 85/2004).

Precisamente esta falta de prueba por el reclamante es la que motiva la propuesta desestimatoria, al considerar que no se ha acreditado la imputación al servicio público, concretamente que la causa de los daños en su vivienda y finca fuera debido a la construcción de la carretera y la rotonda, que impedía que el agua fluyera con normalidad, produciéndose una balsa de agua en el interior de su propiedad.

A este respecto, este Órgano Consultivo realiza las siguientes consideraciones sobre la falta de prueba de la relación causal con el daño alegado en el presente caso:

1ª) De una parte, ha quedado probado en el expediente que el día 16 de octubre de 2003 se produjeron lluvias torrenciales en los municipios de Albudeite, Campos del Río y Ceutí, como se hizo eco la prensa local en aquel momento (folios 87 y 88), por lo que la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes dictó una Orden de 26 de enero de 2004 para regular las ayudas para la reparación de las viviendas afectadas por tales lluvias que califica de torrenciales (folios 76 a 79). Entre los peticionarios de tales ayudas se encontraba el reclamante, que las solicitó para su vivienda sita en --, de Albudeite, si bien fue denegada por Orden de 16 de febrero de 2005, en tanto la vivienda no constituía residencia habitual para la unidad familiar o de convivencia económica con anterioridad, conforme a los requisitos estipulados. En cuanto a la intensidad de las precipitaciones, el informe técnico de la concesionaria de la Autovía (folio 91) señala que sobre las 18 horas del día 16 se produjo una gran tormenta con aparato eléctrico y granizo que se localizó principalmente entre los kilómetros 3 y 21 de la Autovía del Noroeste (C-415) y que *"según informaciones del Instituto Nacional de Meteorología y de la prensa se*

registraron valores de precipitación de 140 litros/m² en una hora en los términos de Albudeite y Campos del Río". Es verdad que dichos valores de precipitación no aparecen en los datos suministrados por el Instituto Nacional de Meteorología a petición de la instructora del expediente (se hace referencia a 80 litros por metro cuadrado en la Estación de Mula "Bomberos"), y que la máxima intensidad de precipitación registrada en la estación de Murcia/Alcantarilla, que es la más próxima a Albudeite que mide dicha variable, fue de 72 litros por metro cuadrado, si bien haya que reconocer que se trata de estaciones no localizadas en la zona más afectada por la tromba de agua y que la intensidad de tales lluvias debieron ser torrenciales, cuando motivó que se aprobara una Orden para la reparación de las viviendas afectadas, como reconoce la parte expositiva de aquélla, y que las avenidas que se produjeron ocasionaron cuantiosos daños tanto a la Autovía, como a las poblaciones aledañas (folio 91).

2ª) De otra parte, el reclamante no ha probado que la causa de los daños no se debiera a la tromba de agua caída aquel día en la zona, y se debiera o se intensificara con la construcción de la carretera y la rotonda, limitándose a expresar una mera opinión de presunta relación de causalidad. Es decir, su imputación no viene avalada por un informe pericial que aclare que dicha construcción fue la causa próxima y eficiente del daño y no las lluvias intensas caídas, o de forma concurrente.

Es verdad que no se han despejado por la Administración ciertos interrogantes en el expediente sobre si en el Proyecto de Construcción de la Autovía tenía que haberse contemplado o no la disposición de un nuevo drenaje o modificación del existente en el entronque de la carretera C-3 con el ramal que discurre frente a la vivienda del interesado (folio 182), que fue preguntado específicamente por este Órgano Consultivo, pero también es cierto que el reclamante no cuestiona los informes evacuados por los técnicos de la Concesionaria de la Autovía, que sostienen que la causa probable de la inundación de la vivienda fue el desbordamiento que se produjo en la cuneta de drenaje de la carretera C-3, al entroncar en el ramal adyacente a la vivienda, debido no a la construcción de la carretera, sino al gran caudal generado por un lluvia intensa que se produjo en aquellos días y que suscitó la posibilidad de declarar como zona catastrófica a los municipios afectados.

En tales circunstancias, no puede considerarse acreditado el nexo causal entre los daños y el funcionamiento del servicio público de carreteras, toda vez que la imputación del daño descansa en una mera hipótesis del reclamante, sin aportar pruebas.

Por último, en cuanto a la valoración de los daños se aportan meras declaraciones sobre los conceptos y cantidades solicitadas, sin que vayan acompañadas de soporte documental suficiente para acreditar la extensión y cuantía de los daños, como sostiene la propuesta de resolución.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución que desestima la reclamación, al no constar acreditado el nexo causal entre el daño alegado y el funcionamiento de los servicios públicos de carreteras.

No obstante, V.E. resolverá.

