



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen 343/2015

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 23 de noviembre de 2015, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Fomento, Obras Públicas y Ordenación del Territorio (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 22 de mayo de 2015, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en la explotación agrícola-ganadera de su propiedad (expte. 199/15), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 27 de septiembre de 2013 (registro de entrada), x presenta reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración regional ante la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, en solicitud de una indemnización por los daños sufridos en la explotación ganadera (bovino) y agrícola de su propiedad, que imputa al efecto barrera que la carretera RM-11, Autovía Lorca-Águilas, supuso durante las inundaciones habidas el 28 de septiembre de 2012 en la Diputación de El Campillo, polígono 1--, parcelas --, en el término municipal de Lorca, donde se ubica la referida explotación.

Refiere el reclamante que las inundaciones sufridas en aquella fecha "se debieron a un cúmulo de circunstancias: la zona que nos ocupa es una llanura donde desembocan varios cauces secos: la Rambla de Nogalte, la de Béjar, la de Biznaga (rambla matriz que recoge todas las aguas de la zona y afluente principal del Río Guadalentín en su margen derecha),... Dicha llanura ha sufrido varias inundaciones a lo largo de la historia: 1879, 1848, 1973 (entre otras)". Considera que ello descarta que se pueda alegar como única causa de los daños las fuertes lluvias, pues siendo éstas características del clima mediterráneo, hubo otros factores que los agravaron, como el aumento de las construcciones y vallados en zonas inundables o las carreteras que dificultan el paso de las aguas, en concreto la ya citada RM-11, que discurre por la llanura "y ha servido de obstáculo a las aguas y ha agravado la tragedia, ya que al chocar el agua con la autovía se produjo el "efecto barrera" que hizo un rebote de dicha agua provocando una enorme inundación que el agua embalsada permaneciera varios días".

Considera que a la producción de los daños contribuyeron tres Administraciones diferentes: la Confederación Hidrográfica del Segura (CHS), el Ayuntamiento de Lorca y la Comunidad Autónoma.

Al Organismo de Cuenca le imputa la desatención de sus obligaciones como garante de los cauces y la recuperación de las ramblas, omitiendo su mantenimiento en las adecuadas condiciones y permitiendo su indebida ocupación por terceros, pues el cauce de la de Biznaga prácticamente ha desaparecido, invadido por las

explotaciones agrarias y las construcciones, facilitadas éstas, a su vez, por el planeamiento urbanístico municipal que clasifica esta zona como "urbanizable especial de huerta", permitiendo así que la zona esté llena de edificaciones y granjas, que impidieron el normal discurrir de las aguas.

En cuanto a la Comunidad Autónoma, le reclama en su condición de titular de la carretera que, al no estar sobreelevada y contar con "escasos pasos de agua", impidió que ésta siguiera su curso natural por la rambla hasta el mar, actuando a modo de presa que hizo que el agua se estancara y se elevara su nivel, que llegó a alcanzar el metro y medio de altura en algunos puntos.

En apoyo de sus alegaciones aporta dos notas de prensa de la CHS que recogen la importancia crucial de la Rambla de Biznaga en la evacuación de las aguas durante los episodios de inundación y que ésta no consiguió drenar el agua acumulada en la zona de la autovía, por lo que se anuncia el inicio de los trámites necesarios para el deslinde del cauce.

El reclamante solicita una indemnización de 311.400 euros en concepto de daños sufridos por la inundación que consistieron en la pérdida de casi 280 cabezas, 30.000 Kg. de pienso, 130.000 Kg. de forrajes, graves daños de la nave, tractores agrícolas, instalaciones de agua, desagües, y electricidad destruida. Para su acreditación aporta un informe veterinario, la diligencia de comparecencia del afectado ante la Guardia Civil y el modelo de declaración de daños en explotaciones agrícolas y ganaderas presentado el 5 de octubre de 2012 ante la Oficina Comarcal Agraria.

Propone prueba documental (la aportada junto a la reclamación y que se recabe del Ayuntamiento el expediente sobre la calificación urbanística de la zona) y pericial sobre las causas del daño reclamado, que anuncia para el momento en que se abra el período de prueba.

Por último, designa el despacho del letrado x a efectos de notificaciones.

SEGUNDO.- Por la Jefa de Sección de Responsabilidad Patrimonial de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, actuando en calidad de instructora del procedimiento, se recaba informe de la Dirección General de Carreteras y de la Consejería de Agricultura y Agua, al tiempo que se solicita a la Agencia Estatal de Meteorología informe sobre las precipitaciones caídas el 28 de septiembre de 2012 en la zona donde se ubicaba la explotación afectada.

Asimismo, procede a emplazar como interesados en el procedimiento de responsabilidad patrimonial al Ayuntamiento de Lorca y a la CHS.

TERCERO.- Con fecha 4 de octubre de 2013 (registro de salida) se comunica al reclamante la información prescrita por el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), a la que requiere para que subsane y mejore la solicitud mediante la aportación de diversa documentación e información adicional.

CUARTO.- Por la Dirección General de Carreteras se remite informe elaborado por la empresa concesionaria de la conservación y explotación de la autovía RM-11.

Confirmada la titularidad regional de la carretera, se indica que ésta sufrió los efectos de la inundación, por lo que la empresa hubo de realizar numerosas actuaciones para restablecer el tráfico y retirar tanto animales muertos como sueltos.

Afirma que la finca por cuyos daños se reclama se encuentra situada a unos 680 metros del eje de la carretera y que se desconoce si la inundación le afectó o no.

Sobre la incidencia de la carretera en la producción el daño, el informe señala que:

"1. La carretera RM-11 posee unas características técnicas que fueron aprobadas tras ser sometida a información pública. Pasado el plazo legal de alegaciones, fue construida con esos datos de proyecto aprobados.

2. Según observaciones vistas en un canal, el caudal siempre es en función de la pendiente y de la sección, y en la documentación aportada por el reclamante no se menciona la pendiente. Tanto la sección como la pendiente fueron tratadas también en la aprobación técnica del proyecto anteriormente mencionada.

Al haber remansado el agua a ambos lados de la carretera, el agua aguas arriba es igual a la de aguas abajo, por lo que falta pendiente. La sección de las obras de fábrica y el drenaje es suficiente por lo que la carretera no puede hacer de elemento barrera.

3. (...)

Como se ha indicado antes, la existencia de fenómenos naturales que producen catástrofes, como fueron las lluvias del pasado 28 de septiembre de 2012, no es inherente al funcionamiento de la carretera".

QUINTO.- Por la Agencia Estatal de Meteorología se remite informe meteorológico, según el cual la precipitación registrada el día de los hechos en la estación meteorológica de Lorca, la más próxima a la finca del reclamante, fue de 140.7 litros por metro cuadrado, con una intensidad máxima de 67,6 litros por metro cuadrado en una hora.

Señala el informe que "según el Manual de Términos Meteorológicos, el carácter de la precipitación fue torrencial, al superar los 60 litros por metro cuadrado en una hora".

Asimismo, se destaca que "analizando la serie anual de precipitaciones máximas diarias de la estación de Lorca

(1953-2012), obtenemos que la precipitación del día 28 de septiembre de 2012 (140.7 l/m^2) es la más alta de la serie de datos disponible".

SEXTO.- El 21 de octubre de 2013 (registro de entrada), el reclamante contesta al requerimiento efectuado por la instrucción y presenta diversa documentación acreditativa de su identidad, de la propiedad de la finca perjudicada y de los daños.

Informa, asimismo, que junto a la reclamación que da lugar al presente procedimiento de responsabilidad patrimonial, también ha presentado sendas reclamaciones ante la CHS y el Ayuntamiento de Lorca.

Reitera, finalmente, la proposición de prueba efectuada en su escrito inicial y que amplía a los medios probatorios ahora aportados.

SÉPTIMO.- El mismo día 21 de octubre evaca informe el Servicio de Sanidad Animal de la Consejería de Agricultura y Agua, que se centra en la determinación del daño sufrido por los animales de la explotación ganadera ES300240500057 que considera menor que el reclamado, sobre la base de los datos de movimiento ganadero declarados por aquél.

OCTAVO.- En marzo de 2014 se confiere trámite de audiencia a los interesados (reclamante, concesionaria de la carretera y Administraciones reclamadas).

El Ayuntamiento de Lorca remite documentación que parece corresponder al expediente de responsabilidad patrimonial que por los mismos hechos habría incoado ante dicha Administración municipal el reclamante, a efectos de considerar a la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio como parte interesada.

Comparece, asimismo, el reclamante que presenta escrito de alegaciones en el que destaca que el informe de la AEMET refleja las precipitaciones recogidas en la estación meteorológica de Lorca, no en la zona donde se ubica la explotación dañada, y que no está de acuerdo con la afirmación contenida en el informe de la concesionaria de la explotación y el mantenimiento de la autovía en relación con que el agua remansada aguas arriba y aguas abajo de la carretera es la misma, informe que asimismo omite cualquier referencia a los efectos que la existencia de la vía produjo en el estancamiento del agua. También se argumenta que por parte de la Dirección General de Ganadería y Pesca se da por totalmente correcta la valoración de daños aportada.

Finaliza el escrito de alegaciones reiterando las de la reclamación inicial y su pretensión resarcitoria.

NOVENO.- Con fecha 26 de marzo de 2015, se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación al considerar que no ha quedado acreditado el nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos de carreteras y el daño alegado, sobre la base de las consideraciones vertidas por la concesionaria de la autovía, que considera que la sección de las obras de fábrica y el drenaje de la carretera es suficiente, y la no aportación por el reclamante de un informe técnico que respalde su imputación relativa al efecto barrera que la vía de titularidad

regional habría producido sobre las aguas.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remitió el expediente en solicitud de dictamen, mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 22 de mayo de 2015.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El Consejo Jurídico ha de ser consultado preceptivamente en las reclamaciones que, en concepto de responsabilidad patrimonial, se formulen ante la Administración regional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico, en relación con los artículos 142.3 LPAC y 12 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RRP), aprobado por RD 429/1993, de 26 de marzo.

SEGUNDA.- Legitimación, plazo para reclamar y procedimiento.

I. El reclamante ostenta legitimación activa para deducir la reclamación indemnizatoria objeto de Dictamen, a tenor de lo previsto en el artículo 139.1 LPAC, en relación con el artículo 31 de la misma Ley, respecto del perjuicio patrimonial cuyo resarcimiento reclama de la explotación ganadera (REGA ES300240500057) y sus instalaciones, pero no se encuentra legitimado para reclamar los daños correspondientes a la explotación registrada en el REGA con el número ES300242500069, a nombre de --, representada en otro expediente de responsabilidad patrimonial por su administrador x, enviado también para la emisión de Dictamen por este Consejo Jurídico.

En consecuencia, la legitimación activa del reclamante queda limitada a la reclamación por el perjuicio derivado de la pérdida de los animales y de los daños de las instalaciones correspondiente a la explotación ganadera ES300240500057, de la que es titular.

II. La legitimación pasiva corresponde a la Administración regional en cuanto titular de la infraestructura viaria a cuya ubicación y configuración se imputa la producción o agravamiento de los daños originados por la inundación. Y ello sin perjuicio de la posible concurrencia de otras Administraciones Públicas (la CHS y el Ayuntamiento de Lorca) en la generación de dicho daño conforme a la imputación efectuada por el interesado, frente a las cuales consta que se han ejercido acciones similares a la que es objeto del presente Dictamen, lo que determinaría la necesidad de dilucidar la cuota de participación o responsabilidad de cada una de ellas, conforme a lo establecido en el artículo 140.2 LPAC, si se estimara que con su actuación o inacción habían ocurrido en la producción del daño reclamado.

III. La reclamación se presentó dentro del plazo anual que para la prescripción del derecho a reclamar establece el artículo 142.5 LPAC, toda vez que el evento dañoso tuvo lugar el 28 de septiembre de 2012 y la acción se ejercitó el 28 de septiembre de 2013.

IV. A la luz de las actuaciones que componen el expediente, puede afirmarse que se han cumplido los trámites esenciales de este tipo de procedimientos, destacando las audiencias a quienes ostentan la condición de interesados o podrían llegar a tenerla, como las Administraciones que, según la tesis de la reclamante, habrían participado en la generación del daño y la concesionaria de las labores de mantenimiento y conservación de la autovía.

Ha de señalarse, no obstante, que cabría haber efectuado otras actuaciones instructoras en orden a descartar la posible incidencia de la autovía en la producción de los daños. En efecto, si bien es al actor a quien -conforme al clásico aforismo "*onus probandi ei qui agit incumbit*" y hoy positivizado en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil- corresponde acreditar que la ubicación y configuración de la carretera determinó un represamiento de las aguas de la avenida, elevando su nivel y agravando los daños originados por la misma, no es menos cierto que el instructor debe procurar traer al procedimiento todos los elementos de juicio que puedan ser relevantes para el mayor acierto de la decisión del procedimiento.

Como indicaba este Consejo Jurídico ya en su Memoria correspondiente al año 1999, "*el instructor debe procurar que el expediente de cada procedimiento plasme sus contenidos legales, es decir, que se desarrolle mediante los actos que permitan determinar, conocer y comprobar todos los datos en virtud de los cuales haya de dictarse resolución, tal como la LPAC prescribe en su artículo 78, actos que deben ser realizados de oficio. La labor del instructor consiste, pues, en traer al expediente toda la información que, en hipótesis, pueda ser necesaria para decidir el contenido de la resolución, sin perjuicio de que, con posterioridad, fundamente su propuesta en los hechos y razonamientos jurídicos que juzgue convenientes. Y se trata de una potestad fiduciaria, que no ejerce para sí en función de la propuesta de resolución que decide elevar a la autoridad competente para resolver, sino que la ejerce, precisamente, para que dicha autoridad pueda adoptar la resolución final, siguiendo la propuesta o separándose de ella, pero contemplando la totalidad de hechos, elementos, circunstancias y alegaciones que influyan o puedan influir en la bondad de su acuerdo. En tal sentido, la actividad del instructor, al desarrollarse para el órgano resolutorio, es una actividad debida...*".

En el supuesto sometido a consulta y dado que lo que se imputa a la Administración regional es la indebida configuración de la autovía y el insuficiente drenaje transversal de las aguas que debían discurrir por la rambla que la atraviesa, habría resultado procedente traer al procedimiento la documentación correspondiente a los estudios que integraron el proyecto para la construcción de la autovía en el tramo que cruza la Rambla de Biznaga, en orden a conocer qué variables (precipitaciones máximas previsibles, cuencas vertientes a la rambla, cálculo de caudales para diferentes períodos de retorno de precipitaciones, inclinación del terreno, etc.) fueron tenidas en cuenta en el diseño del paso sobre el cauce y las soluciones constructivas que se adoptaron, así como el análisis que se hizo acerca de las observaciones que, al parecer, numerosos vecinos realizaron con ocasión del trámite de información pública en relación a su inquietud por el obstáculo que la infraestructura viaria podría representar para el discurrir de las aguas por la rambla cuando hubiera avenidas. Además, debería haberse solicitado un informe, quizás a la Oficina de Supervisión de Proyectos, sobre la adecuación de tales determinaciones del proyecto a las normas técnicas de carreteras sobre el concreto aspecto del drenaje transversal de las aguas por las carreteras (IC-5.2).

Del mismo modo deberían haberse unido al expediente las actuaciones seguidas ante la CHS en relación a la

construcción de la obra pública a su paso por el cauce, aportando los informes evacuados por el indicado organismo de cuenca (art. 126.4 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril).

Tales actuaciones instructoras, que no serían de difícil realización acudiendo a los propios archivos y servicios técnicos de la Consejería, ofrecerían elementos de juicio decisivos en orden a determinar la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración (que en el supuesto sometido a consulta no es la de conservación y mantenimiento de carreteras, sino la de construcción de infraestructuras) y los daños alegados y determinarían la retroacción del procedimiento para su incorporación al expediente y formulación de una nueva propuesta de resolución, si no fuera por la acreditada concurrencia de una causa exonerante de responsabilidad como la de la fuerza mayor, que haría innecesaria dicha instrucción complementaria.

Y ello porque, como señala la STS, 3^a, de 7 de octubre de 2008, "si la inundación se debió a fuerza mayor -es decir, a un suceso "inevitable", tal como lo define el art. 1105 CC-, queda automáticamente excluida la aplicación del art. 139.1 de la Ley 30/1992, que exonera de responsabilidad patrimonial a la Administración en los casos de fuerza mayor. (...) En estas circunstancias, carece de sentido interrogarse si la Administración observó escrupulosamente o no su deber de velar por el buen estado del cauce: incluso si hubiera incumplido dicho deber -lo que, por lo demás, no ha sido probado- ello habría carecido de influencia en la producción del evento lesivo".

TERCERA.- Elementos de la responsabilidad patrimonial.

I. De la responsabilidad patrimonial por el diseño y construcción de las carreteras.

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, configurando una responsabilidad patrimonial de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos debe ser en principio indemnizada.

No obstante, el Tribunal Supremo viene declarando de forma constante (por todas, Sentencia de 5 de junio de 1998) que no es acorde con el citado principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que para que exista tal responsabilidad es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso sufrido, sin que la responsabilidad objetiva de la Administración pueda extenderse a cubrir cualquier evento. Ello, en definitiva, supone que la prestación por la Administración de un determinado servicio público, y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación, no implica que dicha Administración se convierta en aseguradora universal de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, ya que, de lo contrario, el actual sistema de responsabilidad objetiva se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento.

En suma, de acuerdo con lo establecido por los artículos 139 y 141 LPAC, son 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) Que no exista fuerza mayor.

No puede dudarse de la certeza y realidad del evento lesivo, dada la trascendencia social y económica que el episodio de lluvias torrenciales del 28 de septiembre de 2012 tuvo en la comarca del Guadalentín y en otras muchas zonas de la Región de Murcia, y que determinó no sólo grandes pérdidas materiales, sino también la de vidas humanas.

No ocurre lo mismo, sin embargo, en relación con el nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño padecido, para cuya determinación será preciso atender a la prueba practicada durante la instrucción del procedimiento, y ello a la luz de las normas sobre reparto del *onus probandi*.

Puede ya anticiparse que la insuficiencia de la actividad probatoria va a ser determinante en la decisión sobre la reclamación planteada, ya que, tal como señala el Tribunal Supremo en repetidas sentencias, "*toda reclamación de daños y consiguiente indemnización de perjuicios que se pudiera causar por aquellos daños, requiere como elemento indispensable y necesario, el acreditar la realidad de ambos y la necesaria relación de causa a efecto entre el acto o actividad de que se trate y el resultado dañoso, incumbiendo la prueba de todo ello al que reclama*" (entre otras, Sentencia de 29 de junio de 1988); añadiendo en la de 11 de septiembre de 1995 que "*esa responsabilidad se configura por la efectividad de un daño evaluado económicamente e individualizado, la relación directa, inmediata y exclusiva de causalidad entre el daño y el funcionamiento, normal o anormal, de los servicios públicos, y la inexistencia de fuerza mayor. La prueba de las dos primeras condiciones corresponde al actor, mientras que la de la última, excluyente de esa responsabilidad, corresponde a la Administración*".

Abunda en esta línea el Consejo de Estado, cuya doctrina en relación con las reclamaciones por responsabilidad patrimonial 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 artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil" (entre otros muchos se pueden citar los Dictámenes números 968/2002, 62/2003 y 2.396/2003).

También este Consejo Jurídico ha venido destacando que la carga probatoria incumbe a los reclamantes respecto a la acreditación de estas circunstancias (entre otros, Dictámenes números 107/2003, 28/2004 y 85/2004). Y todo ello sin perjuicio de reconocer la modulación que en el rigor de dicha regla impone el principio de facilidad probatoria, que puede trasladar a la Administración la prueba de determinadas circunstancias de muy difícil acreditación para el particular y que, sin embargo resultan de fácil aportación al expediente para aquélla. No

obstante, no cabe ampararse en la mera invocación de este principio para omitir cualquier actuación probatoria acerca de las causas del daño reclamado y que constituyen la base misma de la imputación de responsabilidad.

En el supuesto sometido a consulta la imputación a la Administración regional se fundamenta en la configuración de la autovía RM-11 a su paso sobre la Rambla de Biznaga que, al no estar sobrelevada, actuó a modo de barrera para el normal discurrir del agua por el cauce, represándola y haciendo subir el nivel de la crecida, aguas arriba de la carretera.

La imputación, entonces, se concreta en el diseño y construcción del puente sobre el cauce, cuyo drenaje transversal no habría sido suficiente para permitir circular por él todo el caudal de la avenida. Dichas imputaciones, sin embargo, no se ven respaldadas por una prueba que las ampare, la cual, dado el carácter eminentemente técnico de la cuestión suscitada, debería ser una pericial que permitiera discernir si, bien el proyecto, bien la construcción material de la carretera, se apartan de las instrucciones o normas técnicas de preceptiva aplicación en el diseño y ejecución de las carreteras. Son tales normas las que definen, de forma apriorística, objetiva y general el estándar de calidad o nivel de prestación del servicio exigible (STSJ del País Vasco, Sala de lo Contencioso-Administrativo, núm. 385/2005, de 6 de mayo) de forma que, en principio, no podrán reputarse como defectuosos ni el diseño ni la ejecución que se ajusten a sus prescripciones.

Como ya adelantábamos en nuestros Dictámenes 166/2006 ó 29 y 83/2009, este tipo de recomendaciones técnicas relativas a las carreteras son instrumentos que permiten determinar de forma objetiva el estándar de calidad y seguridad exigible para dichas infraestructuras. En el mismo sentido se han expresado otros consejos consultivos como el castellano-manchego que, en Dictamen 111/2007, expresa:

"La Orden 321/1995 T y P mencionada define su propio ámbito de aplicación señalando que las citadas recomendaciones "constituyen una guía que se pone a disposición de los técnicos de carreteras para que sirva de ayuda en la elección y diseño de estos elementos", y que el propio documento y su anexo, denominado "catálogo de los sistemas de contención de vehículos", se declaran aplicables "en los proyectos de construcción de nuevas carreteras o de acondicionamiento de las existentes". De esta forma, la configuración de sus determinaciones como meras "recomendaciones" dirigidas a los técnicos redactores de proyectos y su formulación por la Dirección General de Carreteras del Estado, lógicamente circunscrita al ámbito competencial asociado a la gestión de la carreteras de titularidad estatal, impiden advertir primeramente que el contenido de la citada Orden revista un carácter obligacional para la Administración autonómica y los órganos de la misma encargados de la conservación y mantenimiento de las carreteras de titularidad de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Sin embargo, la negación de ese carácter imperativo en la Orden Circular 321/95 T y P analizada no impide reconocer en su contenido -a falta de una regulación regional al efecto, que el propio Servicio de Carreteras informante reconoce-, una objetivación de los estándares de seguridad vigentes en la materia utilizables como patrón de referencia a la hora de valorar la concurrencia de un funcionamiento anormal de la Administración".

Ante la ausencia de una prueba rigurosa de las imputaciones del interesado, que se limita a efectuar una consideración estrictamente subjetiva y personal acerca de la conveniencia de la sobrelevación de la carretera en su intersección con la rambla, la Administración ha traído al procedimiento un informe técnico, elaborado por el Jefe de Explotación de la empresa concesionaria (cuya cualificación y formación técnica se desconoce), del que se desprenden las siguientes circunstancias, ninguna de las cuales ha sido desvirtuada con ocasión del trámite de audiencia por el actor:

a) Que en la aprobación técnica del proyecto constructivo de la carretera se tuvieron en cuenta los parámetros que

inciden en el caudal del cauce, tales como la sección y la pendiente.

La pendiente del cauce en la zona en que se produjo la inundación es muy escasa, lo que facilitó que el agua quedara remansada, tanto aguas arriba de la carretera como aguas abajo.

b) Que la sección de las obras de fábrica y el drenaje es suficiente por lo que la carretera no puede hacer de elemento barrera.

Como ya se indicó en la Consideración Segunda de este Dictamen, entiende el Consejo Jurídico que, atendida la naturaleza técnica de las imputaciones efectuadas por el interesado acerca del insuficiente drenaje transversal de la carretera, la instrucción debería haber procurado contrastar tales afirmaciones con el correspondiente departamento de la Consejería consultante, singularmente la Oficina de Supervisión de Proyectos o similar, en orden a obtener un autorizado pronunciamiento que permitiera confirmar o no la corrección técnica del diseño y ejecución de la carretera en el lugar donde se produjo el accidente. Ello no obstante, las reglas antes expuestas acerca de la carga de la prueba imponían al interesado acreditar la relación causal que une el daño con el funcionamiento de los servicios públicos de carreteras, no habiéndolo conseguido.

Así, parece derivarse del indicado informe de la empresa concesionaria que el diseño y la construcción de la autovía eran técnicamente adecuados, afirmando el único informe técnico que existe en el expediente, que el drenaje era suficiente. Ello impediría apreciar el nexo causal entre la configuración del puente sobre la rambla y los daños padecidos por la mercantil interesada, máxime porque según sus propias manifestaciones y es conocido, la zona en la que se ubica la explotación dañada suele inundarse con regularidad, llegando a referir el escrito de reclamación varios episodios, datando el más reciente de los indicados del año 1973. Luego si, históricamente, la zona se inunda periódicamente y lo ha venido haciendo desde siglos atrás (se citan episodios de 1848 y 1879), mal puede considerarse que la causa de tales inundaciones sea la carretera, que fue construida en el año 1993, lo que hacía mucho más necesario, si cabe, un informe pericial que sostuviera la imputación de la parte actora para poder sustentar la existencia de nexo causal entre los daños de la avenida y la existencia de la autovía sobre la rambla.

Sin pruebas en el expediente acerca de la influencia causal que la autovía tuvo en la producción o en la agravación del daño, cabe indagar acerca de las verdaderas causas del siniestro. En este sentido, al margen de las características de la carretera, ha de centrarse la atención en las intensísimas lluvias que descargaron en la zona en un corto espacio de tiempo, generando la avenida que inundó las instalaciones a las que se refiere la reclamación.

Para la propuesta de resolución, las características de las precipitaciones caídas el día de los hechos las hacen merecedoras del calificativo de fuerza mayor, circunstancia cuya concurrencia determinaría la exoneración de toda responsabilidad de la Administración.

II. Fuerza mayor: existencia.

Para la concepción técnica de la fuerza mayor, dijimos en el Dictamen 74/2013, entre otros muchos, que exige dos

notas fundamentales cuales son: a) "una causa extraña exterior al objeto dañoso y a sus riesgos propios, imprevisible en su producción y absolutamente irresistible e inevitable aun en el supuesto de que hubiera podido ser prevista" (STS de 11 julio 1995); y b) la prueba de su concurrencia incumbe a la Administración, pues tal carga recae sobre ella cuanto por tal razón pretende exonerarse de su responsabilidad patrimonial (STS de 30 septiembre 1995).

Como recuerda el Consejo de Estado en Dictamen 1022/2003, "*la fuerza mayor como causa excluyente y dispensadora de la responsabilidad administrativa se caracteriza por ser "un acontecimiento imprevisible o que, en el caso de ser previsto, es de todo punto inevitable, debiendo conectarse esa falta de previsión con la naturaleza y alcance del servicio público a cuyo funcionamiento se atribuyen los daños causados"*" (Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 1994). *Uno de los supuestos más frecuentes de fuerza mayor son los supuestos de fenómenos meteorológicos de carácter excepcional o extraordinario, como las lluvias torrenciales* (Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1992)".

Asimismo para la STSJ Cataluña, de 21 de junio de 2007, la calificación de una precipitación está en función del periodo en que la misma se registra, de tal manera que sólo cuando un importante volumen de agua cae en un corto periodo de tiempo podría calificarse como torrencial, concepto éste que, por su carácter extraordinario, excepcional e irresistible, podría tener cabida en el ámbito de la fuerza mayor.

Por su parte, la sentencia del TSJ Castilla-León (sede Valladolid) Sala de lo Contencioso-Administrativo, nº 623/2009, de 6 de marzo, establece que en materia de inundaciones la concurrencia de fuerza mayor exige que se produzcan lluvias de carácter torrencial, imprevisibles e inevitables que tengan su origen en una fuerza irresistible y que superen los registros históricos de precipitaciones máximas diarias.

También el Tribunal Supremo, en la ya aludida sentencia de 7 de octubre de 2008, recuerda cómo su "sentencia de 7 de octubre de 1997 establece como excepción a la responsabilidad administrativa por inundaciones "los acontecimientos de lluvias torrenciales o a destiempo, que son considerados como casos de fuerza mayor ". Esta misma doctrina ha sido reiterada más recientemente por la sentencia de esta Sala de 31 de octubre de 2006, que resuelve un caso muy parecido al que ahora se examina, pues también entonces el recurrente atribuía la inundación a la vegetación existente en el cauce de un río mientras que se declaró probado que había sido debida, más bien, a lluvias extraordinarias constitutivas de fuerza mayor".

A la luz de dicha doctrina, puede calificarse de lluvia extraordinaria la acaecida en la zona de Lorca y su entorno el día 28 de septiembre de 2012 por la intensidad y el corto periodo de las precipitaciones (140,7 litros por m² a lo largo del día, con una intensidad horaria máxima de 67,6 litros por m² en 60 minutos). De hecho la AEMET califica tales lluvias como torrenciales, es decir, que las sitúa en el nivel más alto en la escala de clasificación por intensidad de la precipitación horaria y que se corresponde con las que exceden de los 60 litros por metro cuadrado en una hora.

Estos datos, contenidos en el informe meteorológico, no quedan desvirtuados por el hecho de que se refieran a la precipitación caída en la estación meteorológica de Lorca, a unos kilómetros de distancia, y no en la propia finca dañada, como se alega con ocasión del trámite de audiencia. Y es que frente a dicha alegación ha de recordarse que, como bien señala el propio reclamante, en la Rambla de Biznaga, que fue la que se desbordó causando la inundación, vierten sus aguas otras ramblas de la comarca como las de Béjar y de Nogalte. Pues bien, de conformidad con los datos pluviométricos que se pueden consultar en la página web de la CHS (<https://www.chsegura.es/chs/cuenca/redesdecontrol/SAIH/visorsaih>), el 28 de septiembre de 2012 cayeron en la

cabecera de la Rambla de Nogalte 164,7 l/m² entre las 9 y las 15 horas. En el pluviómetro ubicado junto a la rambla a su paso por Puerto Lumbreras, en dicho período se recogieron 155,93 l/m², con una intensidad máxima de 81,4 l/m² en una hora (entre las 13 y las 14 horas del 28 de septiembre). Asimismo, el caudal punta de la avenida en la Rambla de Nogalte, alcanzó los 2.356 m³/s.

Como consecuencia de las lluvias caídas se produjeron cuantiosos daños materiales y personales que llevaron al gobierno de la Nación a calificar aquéllas como catástrofe natural y a conceder ayudas y adoptar medidas de diversa índole para intentar paliarlos. Así el Real Decreto 1505/2012, de 2 de noviembre, por el que se amplía el ámbito de aplicación del Real Decreto-ley 25/2012, de 7 de septiembre, por el que se aprueban medidas urgentes para paliar los daños producidos por los incendios forestales y otras catástrofes naturales ocurridos en varias comunidades autónomas.

En tales circunstancias, con la declaración de evento catastrófico y dado que, según el informe meteorológico elaborado por la AEMET e incorporado al folio 72 del expediente, la precipitación caída en Lorca en el día de los hechos, "es la más alta de la serie de datos disponible", cabe considerar que el episodio de lluvias torrenciales vivido en la comarca donde se ubicaba la explotación, ha de calificarse como fuerza mayor, lo que impide imputar los daños padecidos en la explotación de la mercantil reclamante a la Administración regional.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al apreciarse la concurrencia de un supuesto de fuerza mayor en la causa de los daños reclamados, lo que exonera de cualquier eventual responsabilidad a la Administración regional.

No obstante, V.E. resolverá.