



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **55/2016**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 7 de marzo de 2016, 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 13 de marzo de 2015, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por anormal funcionamiento de los servicios públicos dependientes de la Consejería de Fomento, Obras Públicas y Ordenación del Territorio (expte. **107/15**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 27 de marzo de 2013 se presentó escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial formulado por x en el que se solicita una indemnización de 197.143,02 euros por los daños materiales sufridos en una vivienda que afirma ser de su propiedad, producidos por las inundaciones ocurridas en Lorca en septiembre de 2012, y que achaca a la *"mala construcción"* de la autovía regional Lorca-Águilas, que desvió el agua caída hacia dicha vivienda, ocasionándole daños por el indicado importe, según el informe técnico que adjunta a su escrito.

Dicho informe señala que el 28 de septiembre de 2012 se produjeron inundaciones en los términos municipales de Lorca y Puerto Lumbreras debidas a *"fuertes lluvias torrenciales"*, ocasionando daños en miles de hectáreas de cultivo. Añade que el 1 de marzo de 2013 visitó una parcela, identificada mediante su referencia catastral, cerca del núcleo urbano de El Campillo, que linda por el sur con un camino de servicio de la autovía Lorca-Águilas, en la que hay una edificación aislada de dos plantas y semisótano destinada a vivienda que sufrió importantes daños debidos a *"un arrastre por inundación en sentido noroeste hacia sureste, encauzada como consecuencia del agua procedente de la vía rápida C-3211"*, según indica en los planos adjuntos, sin mayor razonamiento. Valora dichos daños, según las diferentes partidas desglosadas, en 197.143,02 euros (folio 138 exp.).

SEGUNDO.- Solicitado por la referida Consejería un informe a su Dirección General de Carreteras, mediante oficio de 20 de mayo de 2013 fue remitido informe del 17 anterior de la Jefa de Conservación y Explotación del sector en el que se ubica la autovía RM-11 (Lorca-Águilas) en el que refleja lo informado por la UTE --, concesionaria del servicio de conservación y explotación de aquélla, en el que, en síntesis, expone que el lugar indicado por el reclamante está a la altura del p.k. 2.900, aproximadamente, de dicha autovía; que el 28 de septiembre de 2012 cayeron lluvias torrenciales en la zona, con intensidad de unos 54 l/m2, produciéndose cortes de calzada, accidentes y retirada de animales muertos, incidencias que atendió la empresa de conformidad con lo establecido en el contrato; que tras las lluvias se realizó una inspección minuciosa de la zona, que no quedó anegada por el agua caída, sin encontrar nada significativo; que los elementos de evacuación del agua existentes en la autovía funcionaron adecuadamente, sin que hubiera que realizar actuación especial alguna; que, según los datos

catastrales, la construcción del reclamante se realizó después de haberse construido la autovía.

TERCERO.- Mediante oficio de 30 de mayo de 2013 se emplazó a dicha empresa como interesada en el procedimiento, compareciendo en el mismo mediante escrito presentado el siguiente 21 de junio en el que, en síntesis, reitera lo reflejado en el informe antes reseñado, añadiendo que las precipitaciones caídas constituyeron un caso de fuerza mayor, por lo que no existe responsabilidad alguna de la empresa por los daños de que se trata.

CUARTO.- Mediante oficio 13 de junio de 2013, el órgano competente de la citada Consejería acuerda la incoación del correspondiente expediente y requiere al reclamante para la subsanación y mejora de la reclamación, solicitándole, entre otros aspectos, la acreditación de su titularidad sobre el inmueble de referencia, siendo contestado mediante escrito presentado el 5 de julio de 2013, en el que identifica a varias personas como testigos de los hechos alegados, solicita el reconocimiento de la zona por técnicos para acreditar la causa del daño y adjunta diversa documentación (ninguna relativa a la titularidad del inmueble).

QUINTO.- Solicitado en su día un informe a la Agencia Estatal de Meteorología (AEMET) sobre las lluvias caídas en el término municipal de Lorca en septiembre de 2012, fue emitido por su Delegación en la Región de Murcia el 15 de octubre de 2013, en el que, a partir de los datos de la estación meteorológica de Lorca, la más próxima a la Diputación de El Campillo, expresa lo siguiente:

- Precipitaciones del día 27 de septiembre de 2012: 1,8 l/m2.
- Precipitaciones del día 28 de septiembre de 2012: 140,7 l/m2.
- Total mensual: 142,5 l/m2.
- El 28 de septiembre de 2012 se acumularon en 60 minutos consecutivos 67,6 l/m2.
- Según el Manual de Términos Meteorológicos, el carácter de la precipitación de dicho día fue "*torrencial*" (la máxima categoría establecida), al superar los 60 l/m2 en una hora.
- Analizando la serie anual de precipitaciones máximas diarias de la estación de Lorca en el periodo 1953-2012, la precipitación de tal día, 140,7 l/m2, es la más alta de la serie de datos disponible.

SEXTO.- Citados por la instrucción los testigos propuestos por el reclamante, sólo compareció uno de ellos, que el 9 de enero de 2014 declaró que era cierto lo expresado por el reclamante en su "*declaración*" (debe referirse al escrito de reclamación, pues no consta otro); que el agua vertida por la carretera iba a la propiedad de aquél, que llenó el garaje de la casa y reventó las puertas; que, en su opinión, el motivo de tal vertido de aguas es la inclinación de la carretera; y que por la inclinación de la carretera no existe salida de aguas.

SÉPTIMO.- Solicitado nuevo informe a la Dirección General de Carreteras, fue emitido el 13 de febrero de 2014,

en el que su Subdirector General expresó lo siguiente:

"En relación con la afirmación del reclamante sobre los daños producidos en su vivienda en septiembre de 2012 como consecuencia de la "mala construcción de la autovía", que "desvió toda el agua hacia su vivienda", el ingeniero que suscribe informa lo siguiente:

Esa afirmación es completamente falsa, pues la "autovía" fue construida correctamente, no produciendo el "desvío de toda el agua" hacia su vivienda, como se desprende de los planos que se adjuntan en los que se puede ver que, dado que el agua discurre siempre por las líneas de máxima pendiente (es decir por la distancia más corta entre curvas de nivel consecutivas), la carretera no supone un obstáculo generalizado a la escorrentía, ya que su trazado discurre sensiblemente paralelo a la dirección de las aguas (NO - SE) y, en cualquier caso, las pocas líneas de corriente que intercepta la propia autovía las conduce aguas debajo de la vivienda de x.

Además, conviene aclarar que la zona en la que está enclavada la vivienda afectada es muy plana, con muy poca diferencia de cota, lo que hace que la escorrentía sea muy pequeña y precisamente la parcela de x está en un punto bajo (cota 306,46), frente a (307,03) al este y al oeste, lo que le perjudica independientemente de la presencia de la autovía.

También es de destacar que la rasante de la autovía en la intersección con el camino de Enmedio no está elevada, por lo que se facilita la evacuación de las aguas a través de dicho camino.

También hay que hacer constar que la vivienda que x tenía en su parcela fue demolida y él, con posterioridad a la construcción de la autovía, construyó una nueva en dicha parcela, lo que hace pensar que no entendía que la autovía estuviera mal construida.

Por último, cabe indicar que las lluvias que produjeron los daños fueron de carácter excepcional y, por tanto, de consecuencias impredecibles.

En definitiva NO CABE IMPUTAR A ESTA ADMINISTRACIÓN responsabilidad alguna por los daños sufridos en la vivienda de x".

OCTAVO.- Mediante oficios de 7 de marzo de 2014 se acordó un trámite de audiencia y vista del expediente para los interesados, compareciendo el reclamante el siguiente 10 de abril, en que tomó vista de aquél, sin que conste la presentación de alegaciones.

NOVENO.- El 20 de febrero de 2015 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación por varios motivos; en síntesis, por no acreditar el reclamante su titularidad u otro derecho sobre el inmueble de que se trata, por lo que carece de legitimación para reclamar; por lo expresado en el informe de la Dirección General de Carreteras de 13 de febrero de 2014; y, en cualquier caso, porque las lluvias fueron torrenciales.

DÉCIMO.- En la fecha y por el órgano indicado en el encabezamiento del presente se solicitó el preceptivo Dictamen de este Consejo Jurídico, acompañando el expediente y su extracto e índice reglamentarios.

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 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RRP).

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

I. El reclamante no acredita estar legitimado para reclamar indemnización por los daños sufridos en el inmueble al que se refiere en su reclamación, pues, requerido al efecto por la instrucción, no presenta título alguno del que pueda extraerse tal legitimación. Tal circunstancia, puesta de manifiesto en la fundamentación jurídica de la propuesta de resolución dictaminada, debe ser llevada a su parte dispositiva, de forma que la desestimación se funde también en dicha falta de legitimación.

Sin perjuicio de lo anterior, en la siguiente consideración se abordará la cuestión de fondo, para concluir, asimismo, en la procedencia de desestimar la reclamación, también desde tal perspectiva.

La Consejería consultante está legitimada para resolver la reclamación que se le dirige, por imputarse los daños a alegadas deficiencias constructivas de una autovía de su titularidad.

II. La reclamación se presentó dentro del plazo de un año previsto en el artículo 4.2 RRP, vista la fecha de producción de los daños que motivan la reclamación y la fecha de presentación de ésta.

III. En lo que se refiere al procedimiento, se ha seguido, en lo sustancial, lo establecido legal y reglamentariamente al respecto, constando la emisión del informe preceptivo de la Dirección General de Carreteras y el emplazamiento de los interesados.

No obstante, el acuerdo de incoación del procedimiento se debió adoptar antes de que la Consejería realizase los actos de instrucción reseñados en los Antecedentes Segundo y Tercero.

TERCERA.- Los elementos generadores de responsabilidad patrimonial.

De acuerdo con lo previsto en los artículos 139 y 141 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC) y reiterada doctrina jurisprudencial y consultiva, para que se reconozca la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública deben concurrir los siguientes requisitos:

- Que exista un daño real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.
- Que exista una relación causal jurídicamente adecuada entre el funcionamiento de los servicios públicos y los daños producidos, sin concurrencia de causas de fuerza mayor.
- Que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

Como hemos reiterado en números Dictámenes, el Tribunal Supremo viene declarando de forma constante (por todas, Sentencia de 5 de junio de 1998) que no es acorde con el principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad adecuada, de manera que para que exista tal responsabilidad es imprescindible la existencia de un nexo causal jurídicamente adecuado entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso, sin que la marcada objetivación del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración pueda extenderse de tal modo que deba resarcir cualquier evento que acaezca con ocasión de la prestación de los servicios públicos o la utilización de infraestructuras públicas. Ello, en definitiva, supone que la prestación por la Administración de un determinado servicio público, o su titularidad de la infraestructura material para su prestación, no implica que se convierta en una aseguradora universal de todos los riesgos derivados de tal uso o titularidad de forma tal que deba prevenir o resarcir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados, sin realizar previamente un análisis de los deberes de actuación administrativa y del estándar prestacional exigible en cada caso, ya que entonces el actual sistema de responsabilidad patrimonial administrativa se transformaría en un sistema providencialista de aseguramiento a todo riesgo, lo que no está contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

CUARTO.- Relación de causalidad adecuada entre los daños por los que se reclama indemnización y el funcionamiento de los servicios públicos de construcción de carreteras. Inexistencia.

Como se desprende de los Antecedentes, el reclamante considera que los daños sufridos en la vivienda a que se refiere el informe presentado con su escrito inicial, producidos por el agua caída en las lluvias torrenciales del 28 de septiembre de 2012 en el término municipal de Lorca, se debieron a que la autovía Lorca-Águilas, que linda con la parcela en la que se ubica dicha vivienda, provocó el encauzamiento y vertido de parte de dichas aguas hacia

tal parcela, provocando dichos daños, alegando por ello que dicha autovía adolece de defectos constructivos.

Sin embargo ello no puede aceptarse por dos esenciales razones.

I. En primer lugar, a la vista de lo instruido en el expediente, si bien puede considerarse que los daños en cuestión (cuya realidad se desprende del referido informe) fueron causados por el agua proveniente de las lluvias torrenciales caídas en la zona en la indicada fecha, no puede tenerse por acreditado que las aguas que dañaron la vivienda vinieran encauzadas y vertieran en la parcela por causa de la autovía de referencia.

Así, frente a la simple afirmación en tal sentido, sin venir apoyada en ningún razonamiento técnico al efecto, contenida en el informe presentado por el reclamante, o frente a las meras declaraciones del testigo, no cualificado técnicamente para emitir un juicio sobre la cuestión, debe prevalecer lo razonado en el informe de la Dirección General de Carreteras, conocido específicamente por el reclamante en el trámite de audiencia y frente al que no opuso alegación alguna en el trámite conferido al efecto (menos aún, pues, lo ha intentado desvirtuar mediante el correspondiente informe pericial). Dicho informe niega fundadamente tanto que dicha autovía provocara el alegado efecto de encauzamiento y vertido de aguas a la parcela en cuestión, como que tal infraestructura tuviera deficiencias constructivas que pudieran haber provocado los referidos daños.

En el mismo sentido, y para un supuesto sustancialmente análogo al presente, que traía causa asimismo de las lluvias torrenciales caídas en el término municipal de Lorca el 28 de septiembre de 2012, nuestro Dictamen nº 346/15, de 23 de noviembre, expresó lo siguiente:

"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 sobreelevada, 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".

II. Sin perjuicio de lo anterior, incluso en la mera hipótesis de que dicha autovía hubiera tenido el efecto alegado por el reclamante, del informe emitido por la AEMET se desprende sin lugar a dudas que las lluvias en cuestión constituyeron un caso de fuerza mayor, es decir, un evento imprevisible e inevitable, indicando tal informe que las precipitaciones tuvieron una intensidad y rapidez no conocida en la zona según los registros históricos disponibles. Por ello, la existencia de tal supuesto de fuerza mayor, de conformidad con lo previsto en el antes citado artículo 139 LPAC, excluiría la responsabilidad patrimonial de la Administración regional.

Igualmente, procede recordar lo expresado al respecto por este Consejo Jurídico en el ya citado Dictamen nº 346/15:

"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 período 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. (...)

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 las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El reclamante no ha acreditado la necesaria legitimación para reclamar indemnización por los daños de que se trata, lo que justifica la desestimación de su pretensión, conforme a lo expresado en la Consideración Segunda, I.

SEGUNDA.- No concurre la adecuada relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos en materia de carreteras y los daños por los que se reclama, por las razones expresadas en la Consideración Cuarta del presente Dictamen.

TERCERA.- En consecuencia, la propuesta de resolución objeto de Dictamen, en cuanto es desestimatoria de la reclamación, se informa favorablemente. No obstante, en su parte dispositiva deberá incluirse la referencia a la falta de legitimación del reclamante.

No obstante, V.E. resolverá.