Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº **252/2022**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 21 de octubre de 2022, 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 e Infraestructuras (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 27 de abril de 2022 (COMINTER 121131 2022 04_27-10 29), sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X, por daños en vivienda de su propiedad (exp. 2022_146), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 11 de septiembre de 2020 D. X formula una reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Administración viaria regional.

Expone que es propietario de una parcela de 5.300 m² en la Diputación lorquina de Campillo, polígono 183, parcela nº --, que está situada en la margen izquierda de la carretera RM-11, en sentido hacia Águilas. En ella se ubica una vivienda unifamiliar con garaje y dependencias accesorias de recreo de 319 m² de superficie construida, así como un jardín y un huerto en torno a la misma. Añade que dicha vivienda constituye su domicilio familiar.

También explica que el 12 de septiembre de 2019 se produjo un episodio de intensas lluvias en la zona del Valle del Guadalentín y que, por esa causa, el caudal circulante de agua que atravesó el sistema de drenaje de la carretera citada en su P.K. 6+134 inundó la parcela de su propiedad.

Ello provocó la entrada masiva de agua en ella y la inundación completa del sótano de la vivienda y la parcial de la planta baja, así como de las casetas y de las instalaciones de recreo. Agrega que eso sucedió durante varios días y que le causó gravísimos daños materiales, y también morales, al tener además que abandonar la vivienda durante varios días por resultar imposible, no solo residir, sino el propio acceso a la misma.

Considera que esa situación se ha producido, en esencia, por dos motivos fundamentales:

1.- La paulatina difusión del cauce natural de la rambla de Biznaga, en su parte superior, por la acción humana.

2.- La construcción de la carretera de cuatro carriles RM-11 (Lorca-Águilas), que creó una barrera artificial que actúa como dique de contención, y cuyos puntos de drenaje no solamente son absolutamente insuficientes para regular el paso de las aguas, sino que han modificado el discurrir de las mismas, de suerte que, desde la construcción de esta infraestructura viaria en los años 90, son continuas las inundaciones y el embalse de aguas pluviales y de escorrentía en la zona del Campillo, provocando graves daños en viviendas particulares, explotaciones ganaderas, almacenes de aperos, locales y tierras de cultivo en general.

De hecho, relata que encargó un informe al ingeniero de caminos, canales y puertos D. Y para que explicara la naturaleza de la inundación de su parcela, precisase los daños que se causaron por ella y estableciese la relación que existe entre ellos y el sistema de drenaje impuesto por la autovía RM-11.

En dicho informe técnico se exponen las siguientes conclusiones:

"La carretera RM-11 ocasiona un efecto de alteración del normal flujo hidráulico de la cuenca vertiente, provocando, entre otros, los siguientes efectos:

1.- Retención del flujo aguas arriba de la carretera (efecto parcial de dique), aumentando calados en la margen derecha (sentido Águilas).

2.- Concentración de caudales de escorrentía superficial en las obras de drenaje transversal, como el caso que nos ocupa, agravando los efectos del flujo de agua en las parcelas próximas a dichas obras de paso al no existir obras de canalización ni drenaje longitudinal aguas abajo de la carretera.

Puede concluirse que, de no existir dicha carretera, los efectos de la avenida de agua generada el día 12 de septiembre habrían sido significativamente menores en la parcela objeto del Informe".

En el documento se incluyen 5 fotografías.

Manifiesta que, asimismo, encargó un informe pericial para determinar los daños que se habían producido en la vivienda y las causas que los habían provocado al arquitecto técnico D. Z.

En dicho informe se concluye que *"No existe salida ni natural, ni artificial, ni mecánica para la evacuación y conducción de la gran cantidad de m³ de agua que embalsa en esa zona"*.

En ese documento se contiene una valoración de los daños que sufrió la vivienda, así como de los enseres que había en ella. Así, se cuantifican los daños que sufrió la vivienda en 19.572,22 € y en 26.592,30 € los que se produjeron en la parcela. Dentro de estos últimos, se alude a un capítulo sobre *Mobiliario, electrodomésticos y enseres* que se eleva a 27.638,17 €. Incluido en él, se recoge un subcapítulo titulado *Electrodomésticos y vehículos* en el que se mencionan, entre otros elementos, un quad *Yamaha* (valorado en 2.500 €) y un mini quad (que se valora en 750 €).

Agregadas otras partidas (las principales, presupuesto de ejecución material, presupuesto de contrata, IVA y honorarios técnicos), la suma total asciende a 86.864,52 €, que no se corresponde con la que se menciona en el escrito, que es de 71.410,17 € y que es la que se reclama.

Con el informe sólo se adjuntan cuatro fotografías del exterior del inmueble, pero ninguna del interior o de los elementos materiales (muebles, electrodomésticos o enseres) que pudieron sufrir daños o desperfectos.

El interesado considera que la construcción de la vía citada fue deficiente, porque se instaló un sistema de drenaje, pero no se construyó, a continuación, una infraestructura de canalización y evacuación de las aguas. De ese modo, sostiene que se ha alterado el flujo normal de las aguas, lo que provoca continuas inundaciones y daños en tierras y propiedades por las que jamás circularon ni se embalsaron aguas pluviales, y en las que nunca hubo problema alguno hasta que se ejecutó dicho tramo vial.

Finalmente, sostiene que no se incurrió en ese caso en un supuesto de fuerza mayor.

Con la solicitud de indemnización adjunta copias de la escritura de adquisición de la finca; de los dos informes ya mencionados, fechado en octubre de 2019 el primero y el 2 de junio de 2020 el segundo, que incorporan diversos anexos y reportajes fotográficos, de 8 fotografías del estado en que quedaron la finca y la vivienda (una de ellas

parece ser la cocina de la vivienda) tras las lluvias y de diversas noticias relativas a dichas inundaciones publicadas por la Asociación de Vecinos del Campillo de Lorca en su página web.

SEGUNDO.- La reclamación se admite a trámite el 22 de septiembre de 2020 y ese mismo día se solicita al interesado que mejore su solicitud y aporte para ello diversos documentos.

TERCERO.- El 23 de septiembre se demanda a la Delegación Territorial de la Agencia Estatal de Meteorología que informe acerca de las precipitaciones que se produjeron los días 11, 12 y 13 de septiembre de 2019 en la zona donde se ubican la finca y la vivienda del reclamante y sobre si se consideran normales o, por el contrario, exceden de lo previsible.

CUARTO.- De igual modo, el 23 de septiembre de 2020 se solicita a la Dirección General de Carreteras que emita informe acerca de lo expuesto en la reclamación.

QUINTO.- El 2 de octubre siguiente se recibe el informe elaborado ese mismo día por el Ingeniero Técnico de Obras Públicas con el visto bueno del Jefe de Servicio de Conservación.

En ese documento se reconoce que la titularidad de la carretera es autonómica y que su conservación y mantenimiento corresponde a la citada Dirección General. Por otro lado, en lo que ahora interesa, hay que destacar que en el informe se expone lo siguiente:

"Punto A)

Como así indica el propio interesado, la inundación en su vivienda viene siendo habitual desde que ocurren episodios de estas características, y que se conocen como Depresiones Aisladas en Niveles Altos (DANA). Cierto es que estas situaciones se están produciendo con mayor frecuencia en los últimos años, y aunque es una cuestión puramente climatológica, viene asociada, como los propios medios de comunicación vienen informando, al cambio climático.

Cabe recordar que esta carretera fue construida sobre el año 1999, y que no ha sido hasta la DANA de 2019, 20 años después, cuando han ocurrido estos problemas que el interesado ha sufrido. Por ello, es evidente que se ha debido a una situación fuera de lo común, pero que puede ser más frecuente en los últimos años por el referido cambio climático, algo ajeno por tanto a la carretera.

También es preciso considerar que los terrenos situados aguas arriba de la obra de drenaje transversal han sido alterados en los últimos años, cambiando la topografía y las escorrentías, reteniendo menor cantidad de agua al cambiar el sistema tradicional de cultivo "en bancal" por explanaciones de gran superficie y adaptadas a las rasantes del terreno, por lo que la capacidad de retención es menor. Ello además se acentúa al llevar a cabo ciclos de cultivo más frecuentes, por lo que la saturación del suelo es mayor y por tanto la capacidad de infiltración y retención es menor. Además, se ha de tener en cuenta el momento concreto en el que se produjo este episodio, puesto que pudo coincidir con un periodo en que los campos se encontraban con menor vegetación, por lo que la retención de aguas sería menor.

Por otra parte, cabe informar que el efecto barrera de la carretera, como se indica en el informe pericial que aporta el interesado, supone en este caso un "retén" para las aguas, y no un problema añadido como parece indicar el perito de parte. En concreto, esta barrera limitaría el caudal que pasa del lado derecho de la carretera (sentido Águilas) hacia el izquierdo, ya que únicamente permite pasar el caudal que es capaz de drenar la obra de drenaje existente. De esta manera, aunque el nivel de aguas subiera en el lado derecho, sin llegar a superar la carretera, se crearía un efecto laminador, aliviando de manera continua la obra de drenaje el volumen de agua acumulado de forma progresiva".

Se expone, a continuación, lo siguiente:

“Punto B)

Como se ha informado en el Punto A) anterior, la inundación sufrida ha sido debida a un episodio de fuerza mayor por la climatología y el propio cambio climático. Además, todo se ha acentuado por los cambios de escorrentías de los terrenos, así como los tipos y ciclos de cultivo que se desarrollan en los

mismos.

(…)

Punto D)

La carretera fue construida sobre el año 1999 bajo un proyecto técnico en el que se contemplaba el cumplimiento de la normativa de drenaje vigente en esas fechas, y con un estudio de cuencas vertientes, escorrentías y caudales. Por tanto, la carretera fue diseñada bajo esos criterios y con unos márgenes de seguridad y de sobredimensionamiento que se contemplaban en la normativa. Al alterarse las características de los suelos de cultivo y producirse episodios de lluvia extraordinarios para lo que se preveía en las fechas de redacción del proyecto de construcción, se han presentado nuevos escenarios no previstos que han generado daños en la zona”.

En el punto F) se precisa que la conservación y mantenimiento de la carretera es competencia de la Dirección General referida y que lo lleva a cabo con medio propios.

Acerca de valoración de los daños que se lleva a cabo en el informe pericial presentado por el reclamante, se destaca en el punto G) que *“una valoración como tal ha de justificarse mediante unas mediciones llevadas a cabo en el lugar de la obra, resultado de diversas líneas de medición y no como partidas a tanto alzado. Igualmente se debería de llevar a cabo una justificación de los precios unitarios aplicados, procedentes de un desglose de materiales, mano de obra, maquinaria y rendimientos, algo que no se ha aportado, sino que se han aplicado precios a criterio del perito.*

También se hace referencia a presupuestos diversos de una empresa de muebles y de otra de electricidad, pero no se han aportado ni se han justificado los mismos.

En cuanto a la relación de daños, enseres, mobiliario, etc., se advierte falta de documentación fotográfica en la que poder comprobar estos hechos, puesto que únicamente se aportan fotografías del exterior.

Cabe indicar, además, que los vehículos afectados por la inundación (Quad y miniquiad), para entender que estuvieran fuera de uso, se debería acreditar aportando la baja de los vehículos en la D.G. de Tráfico, si realmente estuvieran en situación de siniestro total.

También se ha de tener en cuenta que los enseres, mobiliario, electrodomésticos, vehículos, etc., afectados por la inundación deberían ser valorados considerando el valor depreciado por antigüedad, ya que la consideración de valor “como nuevo” no es fiel a la realidad, ya que la obsolescencia por el uso y el propio paso del tiempo devalúa los enseres desde la fecha de su compra. Esta circunstancia no ha sido tenida en cuenta por el perito…”.

SEXTO.- El 3 de noviembre de 2020 se recibe el informe realizado el 22 de octubre por la Jefa de la Sección de Climatología y Relaciones con los Usuarios de la Agencia Estatal de Meteorología (AEMET). En ese documento se expone que el 10 de septiembre comenzó a aislarse de la circulación general una borrasca fría en altura que se transformó en una depresión asilada en niveles altos (DANA) que se desplazó desde el norte de la península hacia el este y el sureste, donde se mantuvo estacionaria. La posición de la DANA entre los días 11 y 15, junto con una intensa circulación de componente este, provocó un episodio de precipitaciones localmente torrenciales, persistentes y con intensa actividad tormentosa en la Región de Murcia.

También se precisa en el informe que la estación meteorológica de Lorca, que es la que se encuentra más cerca de la finca en cuestión, a 4 km, se averió el referido día 12 de septiembre. No obstante, se ofrecen los datos de las otras 4 estaciones que se encuentran a una distancia máxima de 14 km.

En esas cuatro estaciones se registraron el 12 de septiembre, respectivamente, precipitaciones de 74,5 l/m²; 67 l/m², 95,2 l/m² y 90 l/m². En todos los casos, la suma de las precipitaciones acontecidas entre el 11 y el 13 de septiembre fueron de 121 l/m²; 101 l/m², 147 l/m² y 117 l/m².

Para hacer una estimación de la lluvia que pudo registrase en la propiedad del reclamante, se utiliza en el informe [punto 6)] el método de interpolación inverso de la distancia, de modo que se estiman las precipitaciones en el punto central de la parcela y en el punto de coordenadas de la estación de Lorca, del siguiente modo:

A) Para la parcela, se consideran unas precipitaciones de 17,9 l/m² para el 11 de septiembre, de 78,1 l/m² para el 12 y de 23,3 l/m² para el día 13. Eso hace un total de 119,3 l/m².

B) Por lo que se refiere a la estación de Lorca, los datos serían de 18,5 l/m² para el día 11, de 73,9 l/m² para el 12 y de 22,8 l/m² para el 13, lo que hace un total para el episodio referido de 115,2 l/m².

Por último, se concluye *"que la precipitación estimada en la estación meteorológica más próxima al lugar de interés, Lorca, en el episodio de precipitaciones del 11 al 13 de septiembre de 2019, ha sido el cuarto valor más alto de los datos disponibles de sus series anuales (1953-2019), para la precipitación máxima en 24 horas, la máxima precipitación acumulada en dos días consecutivos y en tres días consecutivos. Y que el periodo de retorno estimado para la precipitación en 24 horas y para la precipitación acumulada en dos días consecutivos, supera los 15 años, y para la precipitación acumulada en tres días consecutivos supera el periodo de retorno de 25 años"*.

SÉPTIMO.- La abogada D.ª P presenta el 21 de mayo de 2020 un escrito en el que expone que el interesado le ha apoderado para que lo represente en los trámites siguientes del procedimiento de responsabilidad patrimonial.

OCTAVO.- El 25 de mayo de 2021 se concede audiencia al reclamante para que pueda formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estime procedentes.

NOVENO.- La letrada del interesado presenta un escrito el 8 de junio de 2021 en el que, en primer lugar, subsana el error material que se contenía en el escrito de reclamación puesto que equivocadamente se concretaba la indemnización que se solicitaba en 71.410,17 €. Por tanto, manifiesta que esa cantidad se debe corresponder con la que establece en el informe pericial que se aportó con la solicitud de indemnización (86.864,52 €). No obstante, explica que se ha advertido que en ese documento se ha contabilizado erróneamente dos veces una determinada partida de 754,27 €, y por esa razón vuelve a subsanarla para que quede definitivamente concretada en 86.110,25 €.

En segundo lugar, acerca del informe emitido por la Agencia Estatal de Meteorología, destaca que en él se concluye que el episodio de precipitaciones del 11 a 13 de septiembre de 2019, que provocaron la inundación completa de la propiedad del reclamante, como consecuencia de no haber establecido la Administración Regional una infraestructura de canalización y evacuación de las aguas procedentes del drenaje de la autovía RM-11 a la altura de su finca, fue el cuarto de la serie histórica desde 1953 en la zona.

Por tanto, a pesar de que las lluvias fueron intensas, no constituyeron tampoco un episodio absolutamente extraordinario y de fuerza mayor, sino, muy al contrario, bastante usual en la zona, lo cual acredita la responsabilidad patrimonial en la que ha incurrido la Administración por su absoluta falta de previsión y el deficiente diseño y construcción de dichos sistemas de drenaje, que provocan la acumulación de las aguas en las

propiedades lindantes, sin que se diseñara un sistema de canalización y evacuación de las mismas, tal y como se detalla en la reclamación.

Finalmente, acerca del informe del Servicio de Carreteras, rechaza que la abundancia de lluvias obedezca al denominado *cambio climático*. Por el contrario, destaca que no es la primera vez que se inundan esas tierras desde que se construyera la autovía sino es que un fenómeno constante y recurrente desde su construcción, que ha provocado la movilización y la constitución de una plataforma vecinal.

Resalta también que en el informe se alude a una supuesta *"alteración de los suelos y los usos agrícolas"* que no dejan de ser meras conjeturas ajenas a la realidad, pues la tipología de los cultivos en la zona (regadío tradicional) sigue siendo la misma y la capacidad de infiltración y retención de los terrenos también la misma (otra conjetura no acreditada).

Por ello, sostiene que no hay más *nuevos escenarios*, posteriores a 1999, que el *nuevo escenario* originado por la construcción de la autovía, que retiene las aguas en su vertiente posterior, derivándolas a drenajes que provocan aluviones y avenidas en la margen o vertiente posterior. Al no haberse previsto la canalización y evacuación de las bajantes y haberse alterado el flujo natural de las mismas, se provoca que se embalsen y se originan inundaciones en las tierras y viviendas de los propietarios de la zona.

De otra parte, admite que su cliente ha percibido una indemnización, en virtud del seguro privado de hogar que tiene concertado con la compañía aseguradora --, que ascienden a la cantidad de 30.000 €.

Además, aporta una copia de la póliza que otra persona, D.ª Q (pues en la escritura de adquisición de la finca -folios 14 y 19 del primer documento del expediente administrativo- consta que ambos estaban solteros cuando la adquirieron por mitad y proindiviso), formalizó con la citada empresa de seguros el 2 de mayo de 2019. En ella se especifica que la suma asegurada de la construcción principal se eleva a 301.429,48 € y la de su contenido o bienes mobiliarios se concreta en 75.357,37 €. También se califican dichos riesgos como extraordinarios y se especifica que a ellos debe hacer frente el Consorcio de Compensación de Seguros.

No obstante, de la lectura de los documentos núms. 1 y 2 que acompaña se puede deducir que, en realidad, el interesado (no D.ª Q) recibió dos indemnizaciones, a través de dicha empresa aseguradora, del citado Consorcio de Compensación de Seguros. Una, el 7 de noviembre de 2019 por el importe de 30.000 € ya citado. Otra, el 4 de diciembre siguiente por la cifra de 33.303,96 €. La suma de dichas dos cantidades ascendería, en consecuencia, a 63.303,96 €.

DÉCIMO.- Con fecha 26 de abril de 2022 se formula propuesta de resolución desestimatoria por no constar acreditada la concurrencia de los requisitos exigibles, concretamente una relación de causalidad entre el hecho acontecido, con su efecto lesivo, y el funcionamiento del servicio público de carreteras.

De hecho, se sostiene que se produjo en este caso un evento meteorológico extraordinario e inevitable, constitutivo de fuerza mayor, de modo que rompe radicalmente el nexo causal entre el resultado y el hecho o actividad que lo ha provocado y exonera a la Administración de cualquier responsabilidad en la que haya podido incurrir.

Una vez incorporados el preceptivo índice de documentos y el extracto de secretaría, se remite el expediente en solicitud de Dictamen, mediante escrito recibido en este Consejo Jurídico el 27 de abril de 2022.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, dado que versa sobre una propuesta de resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Administración regional, de conformidad con lo establecido en los artículos 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), y 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

SEGUNDA.- Legitimación, plazo de ejercicio de la acción de resarcimiento y procedimiento seguido.

I. El reclamante goza de legitimación activa para formular la presente reclamación de responsabilidad patrimonial dado que ha acreditado ser titular, por mitad y en proindiviso, de la finca y del inmueble que hay en ella en los que se ha producido el perjuicio patrimonial cuyo resarcimiento reclama.

La legitimación pasiva corresponde a la Administración regional en cuanto que es 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, con independencia de la posible concurrencia de otras Administraciones Públicas (Confederación Hidrográfica del Segura y Ayuntamiento de Lorca) que pudiera apreciarse en la producción de dicho daño, y que se debiera haber concretado durante la tramitación del procedimiento.

III. La reclamación se presentó dentro del plazo de un año que para la prescripción del derecho a reclamar establece el artículo 67.1 LPACAP, toda vez que el evento dañoso se inició el 11 de septiembre de 2019 y continuó los dos días siguientes y la acción de resarcimiento se ejercitó el 11 de septiembre del siguiente año 2020.

IV. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que, en lo esencial, se han cumplido los trámites legales y reglamentarios que integran esta clase de procedimientos, si bien se advierte que se ha sobrepasado el plazo de tramitación al que se refiere el artículo 91.3 LPACAP.

TERCERA.- Elementos de la responsabilidad patrimonial.

Como se ha expuesto, el interesado solicita que se le reconozca el derecho a recibir una indemnización de 86.110,25 € por los daños que sufrió en la finca y en la casa que hay en ella, y de las que es copropietario, como consecuencia de la inundación que causaron las lluvias que se produjeron en la zona de Lorca entre los días 11 y 13 de septiembre de 2019.

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 expresan los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que configuran 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, la 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 q ue, 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 en dichos preceptos legales y en la constante jurisprudencia y doctrina consultiva que los interpretan, 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.

CUARTA.- Análisis de la posible concurrencia de una causa de exoneración de responsabilidad patrimonial: Inexistencia de fuerza mayor.

En este caso, no puede dudarse de la certeza y realidad del evento lesivo puesto que es sabido (y así se expone en el informe de la AEMET al que se alude en el Antecedente sexto de este Dictamen) que hacia el 10 de septiembre de 2019 una borrasca fría en altura comenzó a aislarse de la circulación general y se transformó en una depresión aislada en niveles altos (DANA), que se desplazó desde el norte de la península hacia el este y el sureste. La DANA se mantuvo estacionaria entre el sur y el sureste de la península y esa circunstancia provocó entre los días 10 y 15 de ese mes, junto con una intensa circulación de componente este, un episodio de precipitaciones localmente torrenciales, persistentes y con intensa actividad tormentosa en la Región de Murcia.

Según se expone en la propuesta de resolución, la causa de la inundación fueron las excesivas lluvias acaecidas el 12 de septiembre de 2019, que presentaron una intensidad extraordinaria. Por lo tanto, se puede considerar que ello supuso un supuesto de fuerza mayor que *"rompe el nexo causal y obsta, como ya se ha indicado, la pretendida responsabilidad administrativa, debiendo por ello desestimarse la pretensión indemnizatoria deducida por el interesado, no procediendo entrar a valorar los daños y la indemnización solicitada"*.

La concepción técnica de la fuerza mayor, como se dijo en el Dictamen 74/2013, entre otros muchos, de este Órgano consultivo, exige dos notas fundamentales, que 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"* [Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 11 julio de 1995]; y b) la prueba de su concurrencia, que incumbe a la Administración, pues tal carga recae sobre ella cuanto por tal razón pretende exonerarse de su responsabilidad patrimonial (STS de 30 septiembre de 1995).

Como recuerda el Consejo de Estado en su Dictamen núm. 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 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia (STSJ) de Cataluña, de 21 de junio de 2007, la calificación de una precipitación está en función del período 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, en la STSJ de Castilla-León (sede Valladolid), Sala de lo Contencioso-Administrativo, nº 623/2009, de 6 de marzo, se 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"*.

De acuerdo con esa doctrina, no puede calificarse de lluvia torrencial la acaecida en la zona de Lorca y su entorno en algún momento del período comprendido entre el 11 y el 13 de septiembre de 2019. A lo más a lo que puede llegarse es a considerar que se produjo una gran precipitación en el intervalo temporal (relativamente corto) de tres días.

De conformidad con lo que se expone en la página 24 de la *“Breve guía descriptiva de los fenómenos meteorológicos recogidos en el SIstema de NOtificación de OBservaciones Atmosféricas Singulares (SINOBAS)”,* de 2013, que se puede localizar y descargar a través de las pestañas *El tiempo/Observación/SINOBAS* y en el catálogo de la *Biblioteca* de la página web de la AEMET, *“Las precipitaciones súbitas son lluvias intensas, de origen convectivo, caídas sobre una zona reducida, provocando inundaciones repentinas (“flash flood”).*

En esta base de datos SINOBAS, sólo se tendrán en cuenta las lluvias de intensidad extraordinaria (torrenciales) y muy locales que hayan causado importantes daños materiales o pérdidas humanas. Para poder catalogar a un fenómeno como precipitación súbita han de coexistir, de modo aproximado, los siguientes dos requisitos necesarios:

-Que la precipitación torrencial haya durado menos de tres horas, pero al menos 30 min., y haya abarcado una extensión inferior a 50 km2, y

- Que se hayan alcanzado los 60 mm. acumulados en una hora en algún punto de esta área”.

Por lo tanto, no cabe duda de que las precipitaciones acontecidas en la finca del reclamante durante aquellos tres días dejaron acumulaciones de agua muy intensas y que, de hecho, fueron las máximas recogidas en dos y en tres días consecutivos, según los datos disponibles en las series anuales (1953-2019).

Pero, por lo que se refiere a un solo día, el episodio de mayor precipitación, es decir, el del 12 de septiembre, sólo supuso el cuarto valor más alto de los disponibles. Por tanto, no se superó en modo alguno el registro histórico de precipitación máxima diaria, que es otro criterio que, además del cuantitativo de 60 l/m² en una hora) se exige en la jurisprudencia. Además, aunque debe reconocerse que las precipitaciones fueron intensas (y que oscilaron entre los 67 l/m² y los 95,2 l/m² en la zona y fueron de 78,1 l/m² en la finca del reclamante y de 73,9 l/m² en la estación de Lorca), no se ha informado de que en algún momento se sobrepasaran los citados 60 l/m² en una hora, que es el criterio objetivo que se utiliza para calificar las lluvias como torrenciales y, en consecuencia, para que esos sucesos puedan revestir el carácter de fuerza mayor y provocar el efecto de exonerar de responsabilidad a la Administración regional, que es lo que se considera en la pr opuesta de resolución que ahora se analiza.

QUINTA.- Sobre el fondo del asunto.

I. En consecuencia, procede analizar si concurren el resto de los elementos configuradores de la responsabilidad patrimonial y, entre ellos, la realidad y efectividad de los daños que se alegan y el nexo causal que pudiera existir entre ellos y el funcionamiento del servicio viario regional.

Pues bien, acerca de la primera de las cuestiones, que se refiere a la realidad y efectividad de los daños, hay que admitir, gracias al examen de las fotografías que se han traído al procedimiento, que se debieron producir daños de entidad en la finca y en la vivienda que hay en ella como consecuencia de la referida inundación.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que se sabe que el reclamante -pues el ingreso se hizo en una cuenta bancaria de la que es titular- recibió una indemnización total del Consorcio de Compensación de Seguros, por medio de su compañía aseguradora, de 63.303,96 €.

Por lo tanto, lo que correspondía acreditar al interesado en este caso eran los conceptos a los que se referían dichas indemnizaciones parciales y, sobre todo, por qué razón el daño patrimonial que alega que padeció pudo no haber sido resarcido por completo y de forma íntegra con esas reparaciones económicas. Es decir, le incumbía a él precisar por qué motivo y en qué medida dichos resarcimientos no le habían procurado la reparación íntegra o completa de los daños que había sufrido. Esa era una carga que, desde un punto de vista procesal, le correspondía asumir al propio reclamante.

Pero es que, asimismo, se deben asumir las consideraciones que, acerca de la valoración o valoraciones que se contienen en el informe del arquitecto técnico que presentó el reclamante, se formulan en el apartado G) del informe del Servicio de Conservación que se reproduce en el Antecedente quinto de este Dictamen.

En este mismo sentido, interesa destacar que no basta sólo con incluir en el informe partidas como *"Máquina de video juegos antigua Arcade"* (1.450 €), *"Juego de mesa comedor y 8 sillas casa piscina"* (1.355 €), *"Ropa, vestidos, zapatos, bolsos, 2 chaquetas de moto"* (3.000 €), *"Presupuesto de Muebles --MIG."* relativo a todos los armarios del sótano (8.159,89 €), *"Quad Yamaha"* (2.500 €) o *"Mini Quad"* (750 €), por ejemplo, sino acreditar debidamente -y se dispuso de un año para haberlo hecho- que esos objetos, en realidad, habían sufrido deterioros o desperfectos o que habían quedado completamente inutilizados.

En consecuencia, esa falta de esfuerzo probatorio en el que ha incurrido el interesado impide que se pueda tener por debidamente acreditada la realidad y efectividad plena del daño patrimonial por el que reclama.

II. Por si eso no fuera suficiente, que lo es, para justificar la desestimación de la solicitud de indemnización planteada, todavía se podría añadir que el reclamante tampoco ha realizado un esfuerzo probatorio adecuado para justificar, como sostiene, que no existe una infraestructura de canalización y evacuación de las aguas procedentes del drenaje de la carretera a la altura de la finca de su cotitularidad. Se sabe que eso es así. Lo que se ignora es si existe alguna norma técnica que imponga esa obligación y que la Administración regional haya desatendido. O si la vía presenta alguna deficiencia en el diseño, conservación o mejora de sus sistemas de drenaje.

Así pues, procedía en este caso haber intentado acreditar la existencia de una relación de causalidad adecuada entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño padecido, para cuya determinación sería preciso atender a la prueba practicada durante la instrucción del procedimiento a la luz de las normas sobre reparto del *onus probandi.*

De hecho, este Consejo Jurídico ha destacado de manera reiterada que la carga probatoria incumbe a los reclamantes respecto a la acreditación de estas circunstancias (entre otros, en los Dictámenes núms. 107/2003, 28/2004 y 85/2004). Y todo ello, aunque haya reconocido 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 este caso, como ya se ha señalado, la imputación a la Administración consiste en la falta de una infraestructura de canalización y evacuación de aguas procedentes del drenaje de carretera en cuestión. Y aún podría entenderse que el interesado denunciaría un mal funcionamiento del referido sistema de drenaje, tanto en lo relativo a su diseño como a su mantenimiento o conservación.

Pues como ya se expuso, entre otros muchos, en los Dictámenes núms. 86 y 60 de 2016, por citar sólo estos, esas 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 29, 83 y 166 de 2006, 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.

Y resulta evidente que el brevísimo informe pericial aportado por el interesado con la reclamación, elaborado por un ingeniero de caminos, canales y puertos, en el que sólo se exponen de forma sucinta y conclusiva las dos apreciaciones que ya se han expuesto, no resulta suficiente para confirmar que exista alguna relación de causalidad entre el daño que se alega y el funcionamiento del servicio público de carreteras.

Por su parte, la Administración viaria tan sólo ha alegado en el informe del Servicio de Conservación, punto D), que *"La carretera fue construida sobre el año 1999 bajo un proyecto técnico en el que se contemplaba el cumplimiento de la normativa de drenaje vigente en esas fechas, y con un estudio de cuencas vertientes, escorrentías y caudales. Por tanto, la carretera fue diseñada bajo esos criterios y con unos márgenes de seguridad y de sobredimensionamiento que se contemplaban en la normativa"*.

Como se explicó en el Dictamen núm. 60/2016, por ejemplo, dada la naturaleza técnica de las imputaciones efectuadas por el interesado, la instrucción debería haber procurado contrastarlas con el Servicio encargado de supervisar los proyectos de carreteras (Oficina de Supervisión de Proyectos o similar) y haber obtenido un autorizado pronunciamiento que permitiera confirmar o no la corrección técnica del diseño y ejecución de la carretera en el lugar donde se produjo la inundación. 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.

Por lo tanto, ante la ausencia, también, de una prueba rigurosa de la imputación del reclamante acerca de la influencia causal que la carretera tuvo en la producción o en la agravación del daño, sólo resulta posible declarar la inexistencia de un vínculo de causalidad adecuado entre él y el funcionamiento del servicio regional de carreteras y desestimar la reclamación formulada.

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 por no haberse concretado y acreditado debidamente la realidad y la efectividad de los daños por los que se solicita una indemnización ni existir una relación de causalidad adecuada entre ellos y el funcionamiento del servicio viario regional.

Y ello, con independencia de no se aprecia en este caso la concurrencia de un supuesto de fuerza mayor que pudiera haber exonerado a la Administración regional, previamente, de cualquier responsabilidad.

No obstante, V.E. resolverá.